دكتور
مفيد محمود شهاب
أستاذ القانون الدولى العام
كلية الحقوق - جامعة القاهرة

المنظمات الدولية

الطبعة الرابعة

١٩٧٨

الناشر
دار النهضة العربية
٣٢ ش عبد الخالق ثروت

رقم الايداع بدار الكتب ١٩٧٦/١٦٠٩



إلى أبي . . .

بسم الله الرحمن الرحيم

تمهيد

وجد الانسان نفسه منذ نشأة الخليقة مدفوعا الى الارتباط بعلاقات مع غيره من بنى الانسان ، ذلك انه اجتماعى بطبيعته وغريزته ، لا يستطيع أن يعتزل الناس ليعيش وحده . وانخرط الانسان فى صور مختلفة من الجماعات (أسرة ، قبيلة ، مدينة ، دولة) ، ليجد فى كنفها الأمن والاستقرار ، ويحقق فى ظلها اشباع الحاجات وتحقيق الرغبات .

ومرت الانسانية بمراحل شتى فى تطورها ، بدات بالفوضى والاعتماد على القوة ، وانتهت بالتنظيم والخضوع للقانون .

ويتكون المجتمع البشرى الحديث ، فى شكله المنظم ، من الدول . والدولة فى تعريفها البسيط تمثل جماعة من الناس تربطهم روابط مشتركة ، ويعيشون على اقليم معين ، ويخضعون لسلطة هيئة حاكمة . فهى ، بمعنى آخر ، مؤسسة سياسية وقانونية تتكون من عناصر ثلاثة : الشعب والاقليم والسيادة .

وتتمثل سيادة الدولة فى انها تنكر على اية سلطة سياسية اخرى ان تكون اعلى منها (نظرية السيادة) ، وفى انها تباشر اختصاصاتها وحدها - دون تدخل اى سلطة اخرى - ازاء كل الأشخاص والأموال الموجودة فى مساحات معينة تابعة لها (نظرية الاقليم) .

ورغم ذلك - وكما وجد الانسان نفسه مضطرا للدخول فى علاقات مع غيره من الأفراد - فقد وجدت الدول نفسها فى حاجة الى اقامة علاقات مع غيرها من الدول ، اما بهدف دفع خطر العدوان وتحقيق السلام ، واما بحكم الحاجات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية . فهى لا يمكن

ان تعيش ، مهما توافر لها من قوة وامكانات ، بمعزل عن باقي الدول ، مما يدفعها الى التنسيق والتعاون والتبادل فيما بينها ، فتنشأ المصالح المشتركة وينشأ الوعي بها وتعقد الاتفاقيات الدولية رعاية لها ، وتقوم بالتالي المجتمعات الدولية ، سواء على المستوى العالمي أو على المستوى الاقليمي الذي يعكس مصالح خاصة بمجموعة معينة من الدول .

واذا كانت علاقات الأفراد في المجتمع الداخلي تحكمها حالتان : حالة الود والصداقة وحالة البغض والاعتداء ، فان العلاقات الدولية تحكمها أيضا علاقتان شبيهتان ، هما حالة السلم وحالة الحرب .

على انه في حين يتميز المجتمع الداخلي بوجود حاكم ومحكوم ، وبوجود سلطات عليا يخضع لها كل الافراد تتولى اصدار القوانين المنظمة لعلاقاتهم والاشراف على تنفيذها ، فان علاقات الدول ، على العكس ، لا تنظمها سلطة أعلى من سلطاتهم . ذلك أن المجتمع الدولي لا يعرف حتى يومنا هذا مثل هذه السلطة ، وانما تقوم الدول نفسها بوضع القواعد الدولية المنظمة لعلاقاتهم ، فلا يمكن أن تستمر مثل هذه العلاقات الا اذا التزم كل عضو من اعضاء الجماعة الدولية بقواعد معينة بعيدة عن التحكم والسيطرة .

وعلى هذا الأساس ، ولحتمية وجود العلاقات الدولية ، قامت قواعد القانون الدولي العام في وقت السلم ، اى الأحكام التى تسرى في حالة السلم ، وقواعد قانون الحرب ، اى الأحكام التى تطبق عند قيام الحرب .

١ — التطور التاريخي لنشأة القانون الدولي العام :

اخذت العلاقات الدولية شكلا خاصا منذ نشأة الدولة في صورتها الحديثة في منتصف القرن السادس عشر . فقد اعلن الفقهاء أن كل أمير هو امبراطور في امارته ، يباشر عليها سيادة كاملة وسلطة مستقلة ، ولا يتحقق ذلك الا بتأكيد مبدأ المساواة بين الدول ، وكان يقصد بها في ذلك الوقت الدول المسيحية الكاثوليكية وحدها .

وجاءت معاهدات « وستفاليا » في عام ١٦٤٨ لتهيىء للدول لأول مرة فرصة الاجتماع في مؤتمر للتشاور في شئونها وحل مشكلاتها ، وتقنن

بعض قواعد العلاقات الدولية على أساس التعاون والمشاركة بدلا من السيطرة والاخضاع . وقد اخذت بقاعدة توازن القوى «the balance of power» كعامل اساسي لصيانة السلام فى أوروبا . ومؤدى هذه الفكرة أنه اذا حاولت دولة أن تتوسع على حساب غيرها من الدول فان لباقي الدول أن تتكاتف ضدها لتحول دون هذا التوسع حماية للتوازن الدولى وصيانة للسلم العام . وتطبيقا لذلك قررت هذه المعاهدات استقلال عدد كبير من الدول التى كانت تضمها الامبراطورية الجرمانية من قبل . كما وضعت حدا للحرب الثلاثينية التى قامت بين الدول الكاثوليكية والدول البروتستانتية على أساس مبدأ المساواة بين الدول المسيحية بغض النظر عن عقائدها الدينية (كاثوليكية او بروتستانتية) وعن اشكال الحكومة (ملكية أو جمهورية) (١) . وتوالت الاتفاقيات بين هذه الدول من اجل اعادة تنسيق علاقاتها فى اعقاب الحروب التى نشبت بينها ، فوقعت معاهدة صلح « أوترخت » فى عام ١٧١٣ لتنظيم حقوق المحايدين ، ووقعت معاهدة الحياد المسلح بين الدانمرك والسويد وروسيا فى عام ١٧٨٠ .

وفى مستهل القرن التاسع عشر ، بدات تظهر قواعد جديدة لتحقيق نوع من التحالف بين الدول الأوروبية الكبرى يخولها سلطة اشراف شبه دائم على تحقيق السلام ، ومن أمثلة ذلك « التحالف المقدس* » بين الامبراطوريات الأوروبية الكبرى الذى نشأ تنفيذا لاتفاقية فيينا سنة ١٨١٥ ، والتحالف الثلاثي بين المانيا والنمسا وايطاليا سنة ١٨٧٩ ، والتحالف الفرنسى الروسى سنة ١٨٩٧ .

ويتضح من ذلك أن قواعد القانون الدولى العام قد نشأت متسمة بطابع اقليمي طائفى لا يعترف الا بالدول الأوروبية المسيحية وحدها كأعضاء فى المجتمع الدولى (٢) .

---

(١) تعتبر هذه المعاهدات ، فى رأى الفقهاء ، الأساس الذى قام عليه القانون الدولى الحديث ، بما وضعته من مبادىء حكمت العلاقات الدولية ما يقرب من قرن ونصف من الزمان .

(٢) ويلاحظ أنه خلال نفس الفترة (القرن التاسع عشر) ، وبينما كانت الدول تزداد تمسكا بسيادتها الوطنية ، وتزداد قواعد القانون الدولى التزاما بمبدأ السيادة ، بدأت تظهر اتجاهات جديدة للحد من هذه السيادة وانشاء اتحادات تعاهدية (كونفدرالية) أوفدرالية ، مثال=

ومع بداية النصف الثاني من القرن التاسع عشر ، اخذ هـذا الطابع يخف تدريجيا ، فقد قررت الدول الأوروبية المسيحية العظمى (فرنسا ، النمسا ، بريطانيا ، بروسيا ، روسيا) قبول تركيا الاسلامية فى عضوية الجماعة الدولية بمقتضى معـاهدة صلح باريس سنة ١٨٥٦ (٣) ، كما قبلت اليـابان بعد ذلك عضـوا بهذه الجماعة ، وهى أيضا دولة غير مسيحية .

وانعقدت مجموعة من المؤتمرات الدولية لوضع قواعد القانون الدولي ، وتلوينها فى اتفاقيات دولية . ومن أمثلة ذلك مؤتمر جنيف سنة ١٨٦٤ الذي وضـع قواعد الحرب البحرية ، ومؤتمر لاهاى فى عام ١٨٩٩ وعام ١٩٠٧ اللذان تم فيهما تقنين قواعد حل المنـازعات بالطرق السلمية ، وقواعد الحرب والحياد ، ومؤتمر برلين عام ١٨٧٨ ، ومعاهدة برلين عام ١٨٨٥ لحل المشكلات السياسية التى كانت معلقـة بين الدول الكبرى نتيجة بعض المنازعات فى أوروبا وافريقيا ، ومؤتمر بروكسل عام ١٨٩٩ الذى انتهى بتوقيع اتفاقية تحريم تجارة الرقيق الأسود .

وفتحت عضوية الجماعة الدولية ، بعد الحرب العالميـة الأولى ، لعدد من الدول التى كانت محرومة منها بحجة أن مستوى حضـارتها لا يرقى الى مستوى الحضارة الأوروبية ، مثل الصين وايران والحبشة ، واصبح مفهوم هـذه الجماعة يعنى كل الأمم « المتمدينة » ، بغض النظر عن القارة التى تقع فيها ، أو العقيدة التى تدين بها . وبعد الحرب العالمية الثـانية انضم عدد كبير من الدول العربية والافريقية والآسيوية التى حصلت على

=ذلك : الاتحاد التعاهدى السويسرى (١٨١٥ — ١٨٤٨) ؛ والاتحاد التعاهدى الجرمانى (١٨١٥ — ١٨٦٦) الذى حل محله اتحاد ألمانيا الشمالية (١٨٦٧ — ١٨٧١) ؛ والاتحاد التعاهدى الأمريكى (١٧٧٦) الذى أعقبه قيام دولة الولايات المتحدة الأمريكية الفدرالية ، بمقتضى معاهدة فيلادلفيا سنة ١٧٨٧ . كما ظهرت بعض الاتحادات السياسية ، أما نتيجة أيلولة العرش فى دولتين إلى شخص واحد بمقتضى قوانين وراثة العرش فى البيوت المالكة ، كما حدث بين انجلترا وهانوفر (١٧١٢ — ١٨٩٧) ، وبين هولندا ولوكسمبورج (١٨١٥ — ١٨٩٠) ، واما نتيجة التراضى على انشاء مظهر للتعاون التنظيمى ، كما حدث بين السويد والنرويج (١٨١٥ — ١٩٠٥) ، وبين النمسا والمجر (١٨٦٧ — ١٩١٨) .

(٣) قررت المادة السابعة من هذه المعاهدة اعلان الدول الأطراف « قبول اشتراك » الباب العالى » فى نشاط القانون العام والوفاق الأوروبى » .

استقلالها الى عضوية هذه الجماعة الدولية ، التى أصبحت تجمع اليوم كل دول العالم تقريبا . وبذلك تحرر القانون الدولى العام من الطابع الاقليمى الطائفى السابق .

على أن اتساع رقعة المجتمع الدولى على هذا النحو (٤) ، الى جانب التغيير الشامل الذى طرأ على طبيعة العلاقات الدولية نتيجة ظهور مفاهيم وقيم تحررية جديدة ، لم يصاحبه تغيير بنفس القدر فى أحكام القانون الدولى بما يلائم روح العصر . لذا ظل هذا القانون محتفظا فى أسسه ، وفى كثير من نظرياته العامة ، بالمفاهيم والقيم التى سيطرت عليه عند نشأته كنتاج لحضارة أوروبية مسيحية .

٢ ـ خصائص ووظائف القانون الدولى العام :

يتمتع القانون الدولى العام ـ بوصفه قواعد تنظم العلاقات بين الدول وتحدد حقوق كل منها وواجباتها ـ بمجموعة سمات وخصائص تميزه عن قواعد القانون الداخلى ، من ناحية ، وعن قواعد التنظيم الدولى ـ كمرحلة متطورة فى العلاقات الدولية كما سنرى ـ من ناحية أخرى ، كما انه يمارس عدة وظائف محددة .

(أ) خصائص القانون الدولى العام :

١ ـ يستند القانون الدولى الى الرضا العام للدول . ومن هنا تتعدد مصادره بتعدد وسائل التعبير عن الرضا . وتطبيقا لذلك تنص المادة ٣٨ من النظام الاساسى لمحكمة العدل الدولية على ما يأتى :

« ١ ـ وظيفة المحكمة أن تفصل فى المنازعات التى ترفع اليها وفقا لأحكام القانون الدولى ، وهى تطبق فى هذا الشأن :

(أ) الاتفاقيات الدولية العامة والخاصة التى تضع قواعد معترفا بها صراحة من جانب الدول المتنازعة .

---

(٤) راجع فى تطور فكرة المجتمع الدولى :
Nussbaum (A.), «A concise history of the Law of Nations,» 1947; Larry (L.), «International Organization,» 1951.

(ب) العادات الدولية المرعيـــة المعتبرة بمثابة قانون دل عليــه تواتر الاســـتعمال .

(جـ) مبادىء القانون العامة التى اقرتها الأمم المتمدينة .

(د) احكام المحاكم ومذاهب كبار المؤلفين فى القـانون العام فى مختلف الامم. ويعتبر هذا او ذاك مصدرا احتياطيا لقواعد القانون، وذلك مع مراعاة احكام المادة ٥٩ .

٢ ـ لا يترتب على النص المتقـدم ذكره اى اخـلال بما للمحكمة من سلطة الفصل فى القضية وفقا لمبادىء العدل والانصاف متى وافق اطراف الدعـوى على ذلك » (٥) .

فالقـانون الدولي قانون رضـائي ، لا تنشأ أحكامه الا بارادة الدول المخاطبـة به ، وبذلك تجمع الدول بين صفتى المؤسس لهذه الاحـكام والمخاطب بها .

ويترتب على ذلك الا يوجد فى النظام القانونى الدولى ، على عكس النظام القانونى الداخلى ، سلطة تشريعية مهمتها وضع القواعد القانونية ، وعـدم جـواز تدخل القاضى الدولى فى منازعة دولية ، الا بعد موافقة الدول المعنيـة .

٢ ـ يقوم القانون الدولي على أساس مبدأ سيادة الدولة المطلقة . ولهذه السيادة مظهران : أحدهما داخلي وبمقتضاه يخضـع لسلطان الدولة كل الأشخاص والأشياء الموجودين فى اقليم الدولة . والثاني خارجي ويتمثل فى استقلال الدولة عن الدول الاخـرى وقيامها بتوجية علاقاتها الدوليـة وفقا لمصالحها القوميـة دون أي تدخل من جانب الدول ، وتلك نتيجة حتمية لعدم وجود سلطة عليا فوق الدول .

---

(٥) كما كانت المادة ٧ من معاهدة لاهاى رقم ١٢ المبرمة فى ١٨ أكتوبر ١٩٠٧ ، بشأن تشكيل محكمة دولية للغنائم ، تنص على أنه إذا كان هناك بصدد النزاع المطروح على المحكمة معاهدة سارية جرى تطبيقها ، فاذا لم توجد طبقت المحكمة قواعد العرف ، فاذا لم توجد هذه القواعد حكمت وفقاً للمبادىء العامة للقانون والعدالة . على أن هذه المعاهدة لم تخرج إلى حيز التنفيذ نظراً لعدم التصديق عليها .

ومن هنا كان طبيعيا أن تتجه أحكام هذا القانون نحو الاعتراف للدولة بأقصى قدر ممكن من حرية التصرف على صعيد العلاقات الداخلية والخارجية . وما مبدأ المساواة وغيره من المبادىء التى تسيطر على نظريات هذا القانون الا انعكاسا وتطبيقا لهذا الاساس .

٣ - يتسم القانون الدولي بنزعة فردية ، فهو يعنى أساسا « بالدولة » من حيث حماية استقلالها وتحديد حقوقها وواجباتها ، وتتجه أحكامه نحو الاعتراف للدولة بأقصى قدر ممكن من حرية التصرف ، على صعيد العلاقات الداخلية والخارجية ، وهو من ناحية أخرى يضع قواعد تنظيم العلاقات بين دولتين أو أكثر على أساس فردي (قواعد المعاهدات والتمثيل الدبلوماسي والحرب والحياد ... الخ) .

٤ - لا يحرم القانون الدولى الحرب كوسيلة لحل المنازعات الدولية ، بل هو على العكس يعتبر حق الدولة فى اعلانها للحرب - الى جانب حق ابرام المعاهدات وتبادل التمثيل الدبلوماسي - من مظاهر ممارسة السيادة . ويضع قانون الحرب القواعد المنظمة لحالة الحرب .

(ب) وظائف القانون الدولي العام :

يقوم القانون الدولي - مستندا الى الخصائص السابقة - بممارسة بعض الوظائف ، هي فى رأي « شفارزنبرجر » (٦) :

١ - قانون السلطة : فهو يباشر وظيفة اضفاء المشروعية القانونية على المواقف المترتبة على انتصار القوة المسلحة ؛ ومعاهدات الصلح خير مثال لهذه الوظيفة .

٢ - قانون التبادل : فهو يعترف للدول بالحقوق والامتيازات على

---

(٦) راجع :

Schwarzenberger (G.), «A manual of International Law,» vol. I, London, Fourth Edition, 1960, p. 9.

وانظر د. حامد سلطان ، « القانون الدولى العام فى وقت السلم » ، الطبعة الخامسة ، ١٩٧٢ ، ص ٤١ - ٤٢ .

أساس تبـــادلي . ويفرض بعض القيـــود على حقوق الدول على أساس التبادل ايضـــا ، بحيث اذا زال هـــذا الاساس ، زال الحكم القـــانوني المبنى عليـــه .

٣ ـ قانون التناسق : تقوم احكام هذا القانون أحيانا بوظيفة تحقيق التناسق بين تصرفات الدول . ومثال ذلك الأحـكام التى يقررها بالنسبة لتحريم تجارة الرقيق الأسود والأبيض ، أو الخاصة برعاية اللاجئين .

وهذه الخصائص والوظائف تفصح عن قصـــور القـــانون الدولي عن مواكبة التطورات الهائلة في العلاقات الدولية ، وتكشف عن هوة سحيقة بين جوهر وطبيعة هذا القانون ، وبين احساس الشعوب بالمصير المشترك وأمانيها فى نبـذ الحروب ، ودعم علاقاتها على أساس من العـدل والمساواة وسيادة القانون . ولذا كان طبيعيا أن أخذ عدد من الفقهاء يتحدثون منذ انتهاء الحرب العالمية الثانية عن أزمة القانون الدولى العام ودخـــوله فى مرحلة انتقالية دقيقة ، ويطالبـــون بضرورة تطوير أحكامه ، بل لقـــد دعا البعض الى انشاء قانوني دولي جـــديد يختلف فى روحه وأسسه وقواعده عما أصبحوا يطلقون عليه : « القانون الدولى التقليدى » (٧) .

وقد كان طبيعيا ايضا ، بعـــد أن اثبتت التجارب فشل قواعد هـــذا القـــانون فى تحقيق السلام والرخاء ، أن تندفع الدول ـ وخاصـــة فى أعقاب الحروب الشاملة والعالمية ـ نحو مزيد من الجهود فى مجال التنظيم الدولي وانشاء المنظمات الدوليـــة ، رغم ما فى ذلك من تقييد لسيادتها ، وذلك من أجل تنظيم استغلال المرافق الدولية ، والقضاء على المنازعات الدولية ، وحل المشكلات الاقتصادية والاجتماعية .

٣ ـ نشأة التنظيم الدولى :

قواعـد التنظيم الدولي هى قواعد حديثـــة نسبيا ، نشأت عنـــدما بدأ شعور الدول ، منذ منتصف القرن التاسع عشر ، بالحاجة الى بذل جهود مشتركة لتنظيم الانتفاع بالمرافق الدوليـــة (الأنهار الدولية ـ البريد ـ المواصلات ... الخ) . فقـد احست الدول ، نتيجة للتقدم العلمى بعـد

---

(٧) راجع على سبيل المثال :
Alvarez (A.), «Le Droit international nouveau,» Paris, 1959.

الثورة الصناعية في أواخر القرن الثامن عشر ، وما أدى اليه من تقريب المسافات بينها ، انه اذا كان لها أن تحرص على سيادتها واستقلالها ، فان عليها أن تحرص في نفس الوقت على ارتباطها وتضامنها فيما بينها . وشعرت الدول انها بحاجة أكثر الى التقارب والتعاون المنظم فيما بينها . وأحست كل دولة بفعل تقدم وسائل الاتصال وتبادل الأفكار ، ونتيجة لتشابك العلاقات الاقتصادية والدبلوماسية والعسكرية الحديثة ،انها جزء من العالم كله تؤثر فيما يدور فيه وتتأثر به . ومن هنا تبينت أن القواعد القانونية التى تحدد حقوقها وواجباتها لم تعد كافية ، وأنه لابد من خطوات أخرى لضمان الحفاظ على السلم والأمن الدوليين ، وفى سبيل زيادة التعاون الاقتصادي والاجتماعي والثقافى .

وفى أوائل القرن العشرين ظهرت فكرة التنظيم الدولي الى حيز الوجود كانعكاس لترابط الدول وبأمل دعمه ، بعد أن كانت الفكرة مجرد أمل يستهوى نفوس بعض الفلاسفة ورجال الدين والسياسة فى أماكن متفرقة من العالم . وبذلت جهود كبيرة من أجل التنظيم الدولي ، بدأت بصور متواضعة لتجمعات دولية مؤقتة ، فى شكل مؤتمرات او لجان دولية مشتركة ، وانتهت بتكوين منظمات دولية دائمة فى مختلف مجالات الحياة الدولية ، السياسية والفنية .

ورغم حداثة عهد التنظيم الدولى ، فقد كانت خطواته سريعة ، واصبحت له اليوم نظرية متكاملة ذات أسس وقواعد . وصار هناك قانون للمنظمات الدولية ، له أشخاصه ، ومصادره ، ونظرياته ،ومستقل عن القانون الدولي بمعناه التقليدى .

واذا كان القانون الدولي التقليدى وقانون المنظمات الدولية مظهرين من مظاهر الروابط الدولية ، فان الأول هو قانون العلاقات الدولية الذى يحدد حقوق وواجبات الدول ، اما الثاني فهو قانون الهيئات الدولية الذى ينظم صور التضامن الدولى .

واذا كانت قواعد التنظيم الدولي قد قامت انعكاسا لزيادة الترابط بين الدول ودعما له ، فانها ما زالت تعبيرا غير كاف وغير نهائى للتضامن الدولي المنشود ، ويرى فيها المتفائلون بمستقبل الجماعة الدولية ، المتابعون لتطورها ، مقدمة لمجتمع دولى تسوده حكومة عالمية واحدة .

٤ ـ خصائص ووظائف التنظيم الدولى :

يتميز التنظيم الدولى فى صورته الراهنة بمجموعة من الخصائص التى تمكنه من ممارسة الوظائف المنوطة به :

(أ) خصائص التنظيم الدولى :

١ ـ يقوم هذا التنظيم من حيث الأساس ـ شأنه فى ذلك شأن القانون الدولى ـ على رضا الدول . فالمنظمة الدولية ليست حكومة عالمية ، او دولة فوق الدول ، وانما هى رابطة اختيارية تنتج عن اتحاد ارادات الدول .

٢ ـ يهدف التنظيم الدولى الى احلال فكرة التضامن محل فكرة السيادة المطلقة ، ولذا يتجه ـ على عكس القانون الدولى ـ الى تقييد سيادات الدول ، من اجل صالح الجماعة الدولية . فبمقتضى مواثيق المنظمات الدولية ، تقبل الدول وضع بعض القيود على سيادتها (٨) ، ثم يتسع نطاق هذه القيود عند ممارسة المنظمات الدولية لسلطاتها . وتاريخ المنظمات الدولية حافل بحالات رفضت فيها الدفوع التى اثارتها الدول الاعضاء استنادا الى مبدأ السيادة .

وما من شك فى أن تطور ونجاح المنظمات الدولية فى رسالتها يرتبط الى حد كبير بمدى ما يمكن ان تصل اليه من تقييد لحدود سيادة الدول (٩) .

على أن من الانصاف ان نقرر أن مبدأ السيادة الوطنية مازال من المبادىء الرئيسية للتنظيم الدولى التى تحرص مواثيق المنظمات الدولية

---

(٨) وتمتد هذه القيود أحيانا إلى مظاهر سيادة الدولة الداخلية . مثال ذلك ما تتضمنه بعض المواثيق من التزامات على الدول الأعضاء باحترام الحقوق والحريات الأساسية للأفراد : (ميثاق الأمم المتحدة ١٩٤٥ ـ الإعلان العالمى لحقوق الإنسان سنة ١٩٤٨ ـ الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان المبرمة سنة ١٩٥٠ ـ الإعلان الأمريكى لحقوق الإنسان سنة ١٩٥٤) .

(٩) راجع :

Nincic (D.), «The problem of sovereignty in the Charter and the practice of the United Nations,» The Hague, 1970, p. **17**.

على تأكيـــده ضمن أسسها وأحكامها . مثـــال ذلك المادة ١/٢ من ميثاق الأمم المتحـــدة التى تنص على أن « تقوم الهيئة على مبـــدأ المساواة فى السيادة بين جميع أعضائها » .

٣ ـ يصدر التنظيم الدولي ـ على عكس أحكام القانون الدولى ـ عن نزعة جمـــاعية . فهو لا يهتم بتنظيم علاقة ودية بين دولتين أو اكثر ، وانما بتنظيم علاقات « مجموع الدول » أعضـــاء الجماعة الدولية . أى انه ـ بمعنى آخر ـ لايعنى بمصلحة فردية ، وانما بمصالح جماعية مشتركة .

٤ ـ يحرم التنظيم الدولي ، في صورته الحديثـــة ، الحرب كوسيلة لحل المنازعات الدولية ويعتبرها عملا غير مشروع ، وذلك بعد أن اقتنعت مجموعة الدول بضرورة التخلي عن حقها في الالتجاء الي الحرب الذىتخوله لها أحكام القانون الدولى التقليدي .

ولقد كان هذا التحريم هـــدفا أساسيا للتنظيم الدولى ، سعى اليـــه حثيثا فى كل مراحل تطوره ، وبذل فى ســـبيله جهـــودا وفيرة حتى نجح فى تقريره بصفة مطلقة فى ميثاق الأمم المتحدة .

واذا كانت ظاهرة التنظيم الدولى قد صارت من أهم الســـمات المميزة للعـــلاقات الدولية فى العصر الحديث ، الى الحـــد الذى دعا الى وصفه بأنه « عصر التنظيم الدولى » ، فان خصـــائص هـــذا التنظيم أصبحت تؤثر اليـــوم تأثيرا جـــذريا فى الطبيعة القانونية لهذه العلاقات ، الى حـــد يدعو الى اعادة النظر فى كثير من نظريات القانون الدولى (١٠) .

(ب) وظائف التنظيم الدولى :

١ ـ تحقيق الأمن الجماعى :

الحـــرب وسيلة من وسائل العنف تلجأ اليها الدول لحل ما يقوم بينها من منازعات ، أو سعيا وراء تحقيق غاية أو مطمع سياسى أو اقليمى .

---

(١٠) مثل نظريات المصادر ، والشخصية القانونية ، والتصرفات القانونية، والمسئولية الدولية ، والإقليم ، وغيرها .

وتسلم قواعد القانون الدولى التقليدى بالحرب كوسيلة مشروعة لفض المنازعات الدولية ، بل ان هنـــاك فرعا منه ، هو قانون الحرب ، ينظمها ويضـــع لهـــا قواعدها ويرتب عليها آثارها . وتستهدف قواعـــد قانون الحـــرب :

(أ) حماية المدنيين وغير المقـــاتلين فى اشخاصهم وأملاكهم . وذلك بالزام الدول بقصر دائرة الحـــرب على الأهـــداف العسكرية ، وتقييد سلطات القوات المحتلة فى الأراضى التى استولت عليها .

(ب) تحريم بعض انواع الأسلحة المدمرة ، أو التى تتسم بالوحشية .

(جـ) رعاية أسرى وجرحى الحرب .

(د) احترام سيادة الدول المحايدة وتجارتها (١١) .

على أنه كانت هنـــاك دائما دعـــوة الى اعلان عدم مشروعية الحرب ، باعتبارها مظهرا للتحـــكم ، والاستناد الى القوة ، تخضع المجتمع الدولى للفوضى ولا تجر عليـــه الا الدمار والخسائر فى الأرواح والاموال . فمنـــذ قديم الزمان ، كان هنـــاك خلاف بين الشراح حـــول مشروعية الحرب ، وما اذا كان يمكن التسليم بها كوسيلة من وسائل تنفيذ القـــانون . فقـــد كان رجال الكنيسة وعلمـــاء اللاهوت يميزون فى القـــرون الوسطى بين الحروب ويسلمون بمشروعية الحـــرب التى توجه ضـــد شعب ظالم ، وكانوا يشترطون لممارستها أن تهـــدف الى تحقيق سلم دائم ، وان تراعى فيها الاعتبارات الانسانية .

وقد ظهر أثر هـــذه الافكار فى كتـــابات « فيتوريا » (Vittoria) و « سوارز » (Suarez) ، وغـــيرهما ، حيث قســـموا الحرب الى حـــرب عادلة وحرب غـــير عادلة ، أما الأولى ، فهى التى تنشب لســـبب عادل يبرر اللجوء اليها ، مثل الحرب دفاعا عن الاقليم ، و ردا لعدوان ، أو محـــوا

---

(١١) راجع فى تفصيل هذه القواعد د. على صادق أبوهيف ، « القانون الدولى العام » ، ١٩٧١ ، ص ٨٥٨ وما بعدها ؛ د. الشافعى محمد بشير ، « القانون الدولى العام فى السلم والحرب » ، ١٩٧٤ ، ص ٤٣٧ وما بعدها .

لاهانة . أما الثانية ، فهى التى تنشب دون سبب عادل ، مثـل الحرب بهدف اغتصاب اقليم دولة (١٢) .

ومنذ أوائل القرن العشرين ، اتجه الفقه الى ادانة الحـرب ، بغض النظر عن عدالتها أو الدافـع الى الالتجاء اليها . وظهرت أفكار جـديدة تقسم الحرب الى حرب عدوانية وحرب دفاعية ، وتدمغ النـوع الأول بأنه عمل غير مشروع يشـكل جريمة دولية ، أما النوع الثانى فيعتبر عملا مشروعا ، لأن المجتمع الدولى يفتقر الى السلطة العليا التى ترد العدوان ، وتعيد للدول المعتدى عليها حقوقها . بل ان بعض الكتاب ــ وتحت تأثير نفور الرأى العام من الحرب ــ بدأوا ينادون باعتبارها أجراء غير مشروع فى كل الاحوال ، استنادا الى ما يجرى فى المجتمعات الداخلية التى تحـرم استخدام القوة ، وتعـده جريمـة حتى ولو كان بهـدف استرداد حق مغتصب . وقد دفعت هذه الآراء الى ابرام اتفاقيات خاصة لتقييد حرية الدول الأطـراف فى الالتجاء الى الحـرب ، وتنظم وسائل سلمية لحل المنازعات مثل اتفاقيات لاهاى عام ١٨٩٩ وعام ١٩٠٧ .

وقد حدث خلال الحرب العالمية الأولى تطـور هائل فى صناعة الأسلحة باختراع الطائرات والغواصـات والألغـام البحرية ، وبدأت الدول تنتج أسلحة مدمرة ، وتحولت الحرب الى حـرب شاملة تعبىء لها الدول كل امكاناتها العسكرية والمدنيـة ، وتضم المدنيين بجانب العسكريين . كما اتجهت نحو العالميـة ، واصـبح من العسير حصرها فى منطقة معينة ، أو أن ينجو من آثارها الدول التى تلتزم الحيـاد ، وصارت تضم المحايدين الى جانب المحاربين .

وقد أدى ذلك التطور الى تزايد مطالبة الرأى العام العـالمى بضرورة تحريم الحرب التى يعتبرها القـانون الدولى التقليدى وسـيلة مشروعة لفض المنـازعات . وقام التنظيم الدولى ليتولى مسـئولية مناهضـة الحرب ، وتحقيق مبـدأ الأمن الجماعى . والأمن الجماعى فكرة تتلخص فى مبـدأ العمل الجماعى من أجل المحافظة على السلم والأمن الدوليين . وهى فـكرة من شقين : شق وقائى (سلبى) ، يتمثل فى اجراءات وقائيـة

---

(١٢) راجع د. محمود سامى جنينة ، «بحوث فى قانون الحرب» ، الجزء الأول ، ١٩٤١ ، ص ٩ .

تحول دون وقوع العدوان ، مثل اجراءات نزع السلاح واعتبار الحرب اجــراء غير مشروع ، أى نبــذها كوسيلة لحل المنازعات لتحل محلها الوسائل السلمية . وشق علاجي (ايجابى) يتمثل فى أجراءات لاحقــة على وقوع العــدوان ، من وقف له وعقــاب الدولة المعتدية عقابا جماعيا بمعنى أن تتولى الأسرة الدوليـــة كلها مســئولية رد العــدوان وردع المعتــدى ، باعتبار أن اى عــدوان هو عــدوان على الجماعة الدوليــة بأسرها . وهى بهــذا المدلول تناقض فــكرة « الدفاع الفــردي » ، اى اعتماد كل دولة على نفسها أو على حلفــائها فى استخلاص حقوقها ورد العــدوان عليها ، وتقضي بأن يكون التدخل والجــزاء جماعيين ، يتحمل مسئوليتهما التنظيم الدولى .

على أن فــكرة الأمن الجماعي تختلف عن فكرة « الأمن العــام » ، التى تقضى بأن تقوم دولة واحدة ، أو حكومة عالمية واحــدة تتمتع بقوة مركزية ، بمنع وردع كل محاولة اخــلال بالأمن . فهى اذا حالة وســط بين هذين النقيضين : الدفاع الفردي والأمن العــام . وهى لا تستوجب الغاء القوات العسكرية للدول ، وانما تكتفى بتقرير امكانيــة استخدام جيــوش كل دولة فى أغراض عــامة ، تطبيقا لمبــدأ « الكل من اجــل الواحــد » ، فتكتل جميــع الأعضــاء ضد المعتدى ولصــالح المعتدى عليــه (١٣) .

ويعتبر الأمن الجمــاعى الوظيفة الرئيســية للتنظيم الدولى ، بل هى الباعث الأول على قيامه ، وفى محورها وفى سبيلها تبــاشر سائر الوظائف الأخرى (١٤) . ومن هنا كان طبيعيا أن يسعى الى تحقيقها بكل ما يملكه من وسائل ، خاصة عن طريق انشاء منظمة عالمية ذات اختصاص شامل وسلطات واسعة ، تسهر على حفظ السلم وتراقب منع استخدام القــوة . وكان طبيعيا ايضا أن يقررها بالمدى الذى تســمح به ظروف العــلاقات

---

(١٣) راجع :

Pancarci (V.), «De la Charte des Nations-Unies à une meilleure organisation du monde,» Paris, 1962, p. 32 et ss.; Virally (M.), «L'ONU d'hier à demain,» Paris, 1961, p. 55-56.

(١٤) ويرى الدكتور محمد طلعت الغنيمى أن الأمن والرفاهية هما وحدهما دافعا التنظيم الدولى ، وان ما عداهما هو من قبيل التفصيل الذى يمكن أن يندرج تحت أى الدافعين بحسب الأحوال . راجع مؤلفه بعنوان « الأحكام العامة فى قانون الأمم — التنظيم الدولى » ، ١٩٧٢ ، ص ٥٥ .

الدولية وتطورها ، ومدى تحكم الاعتبارات السياسية فيها . لذلك لم تتمكن قواعد التنظيم الدولى من اقرار مبدأ الأمن الجماعى دفعة واحدة . وكانت هناك خطوات تدريجية نحو الوصول اليه ، اهمها فى اعتقادنا تواريخ هامة ثلاثة : ١٩١٩ و ١٩٢٨ و ١٩٤٥ .

فقد جاء عهد عصبة الأمم عام ١٩١٩ ليؤكد فى صدره التزام الدول بواجب تنمية التعاون الدولى وحل المنازعات بالطرق السلمية ، ويفرض عليها بعض الالتزامات بعدم اعلان الحرب الا بعد مهلة معينة تحاول العصبة خلالها حل النزاع وديا . وهكذا لم تحرم عصبة الامم الدول الأعضاء حقها فى الحرب وانما قيدت استخدامه وأجلته (١٥) .

وجاءت المعاهدة العامة لنبذ الحروب المعروفة باسم ميثاق « بريان — كيلوج » عام ١٩٢٨ ، لتقرر لأول مرة الجانب الوقائى لمبدأ الأمن الجماعى فتعلن تحريم الحرب ، ليس فقط كوسيلة من وسائل فض المنازعات ، بل كأداة لتنفيذ سياسة الدول القومية ، اى انها حرمتها كوسيلة لحل الخلافات وكعمل من اعمال السيادة تباشره الدولة لتحقيق مصالحها (١٦) . على ان هذه المعاهدة التى كانت خطوة هامة فى سبيل استقرار السلم — دعت عددا من الفقهاء الى اعتبار انها بلغت من الشجاعة حد التهور واغفال الحقائق (١٧) — لم تضع جزاء للاخلال بها الا ما نصت عليه مقدمتها من ان « الدولة التى تسعى لتنمية مصالحها القومية عن طريق الرجوع الى الحرب ، يجب حرمانها من مزايا الانتفاع بهذه المعاهدة » . وهى بهذا لم تحقق الجانب العلاجى لمبدأ الأمن الجماعى ، اذ لم تقرر المسئولية التضامنية لكل اطرافها عن اى عدوان وتكفل الجميع برده ، ومجازاة المعتدى .

واخيرا جاء ميثاق الأمم المتحدة فى عام ١٩٤٥ ليؤكد فى ديباجته أن الدافع الأساسى لانشاء تلك المنظمة هو حاجة الأمم للأمن والسلام ، وليأخذ لأول مرة فى تاريخ البشرية بفكرة الأمن الجماعى بجانبيها الوقائى والعلاجى . فهناك عدة نصوص فى تحريم الحرب ، منها على سبيل المثال

---

(١٥) راجع المواد من ١١ إلى ١٧ فى عهد عصبة الأمم .

(١٦) وقع المعاهدة مندوبو خمسة عشر دولة ، ثم انضمت اليها فيما بعد غالبية الدول الأعضاء فى الأسرة الدولية بحيث أصبح عدد أعضائها قبيل الحرب العالمية الثانية أكثر من ستين دولة .

(١٧) راجع د. محمود سامى جنينة ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ١٧ .

المادة ٤/٢ التى تقرر : « يمتنع أعضــاء الهيئة جميعا فى علاقاتهم الدولية عن التهديد باستعمال القوة أو استخدامها ضد سلامة الأراضى أو الاستقلال السياسى لأية دولة ، او على اى وجه آخـر لا يتفق ومقاصـد (الامم المتحدة) » . والنص واضح وصريح فى تحريم استخدام القوة بل وحتى التهديد باستخدامها . كما تضع هـذه النصوص من الأحكام والأجهـزة ما يكفل فى حالة وقوع عدوان اتخاذ الهيئة بنفسها لكل ما تراه ضروريا من اجراءات أو جزاءات ضد الدولة المعتدية ، (الفصلين السادس والسابع من الميثاق) .

واذا كان هذا التطور نحو اقرار مبـدأ الأمن الجماعى يمثل علامة صحية فى مسيرة التنظيم الدولى التى كانت تتجه دائما نحو تحقيق أمانى الشعوب ، وحبها للسلام ، الا أن الامن الحقيقى هو الذى يتجسد فعلا ، بحيث تتحول النصوص والمبادىء الى واقع والتزام .

ان الاعتراف بالأمن الجمـاعى بوصفه وظيفة أساسية للتنظيم الدولى خطوة هـامة ولاشك . الا ان فعاليتها تتوقف على وجود تحـديد واضح لمعنى العدوان بما يكفل التفرقة بين المعتدى والمعتدى عليـه . وعلى تنظيم الاجراءات الجماعية ضـد المعتدى التى تكفل تنفيذها واحترامها ، ومن اهمها انشاء قوة عسكرية دولية دائمة ، ويوقف هذا وذاك على مدى نجاح الجماعة الدولية من الناحية الواقعية فى منع الحروب (١٨) .

٢ ـ دعم التعاون الاقتصادي والاجتماعي والثقافي :

يهدف التنظيم الدولى الى دعم الترابط الاقتصادي والاجتماعي والثقافي بين أسرة المجتمع الدولي من اجل الرفاهية والرخاء . فلقـد كان لقيام الثورة الصناعية وما ادت اليه من تطور هائل فى وسائل الانتـاج والنقل والاتصالات السلكية واللاسلكية أبعد الاثر فى التقارب بين الدول فى النواحى الاقتصادية والاجتماعية . وقد احست الدول بتداخل مصالحها مع مصالح غيرها . وان السلام الدائم لا يتحقق الا بالقضـاء على الحواجز الاقتصادية والاجتماعية بينها . لذلك اتجهت ، منذ منتصف القرن التاسع عشر ، عن طريق التنظيم الدولى ، الى انشاء اتحادات ولجـان دوليـة للاشراف على الانتفاع بالمرافق الدوليـة ، وتنظيم المصـالح الاقتصـادية والاجتماعية المشتركة .

---

(١٨) راجع . ل. كلود . « النظام الدولى والسلام العالمى » . ترجمة د. عبد الله عريان ، ١٩٦٤ ، ص ٣٦٣ ؛ د. ابراهيم العنانى ، « التنظيم الدولى » ، ١٩٧٥ ، ص ١٣ .

ومنذ أوائل القرن العشرين ، ونتيجة للصراع الاستعماري بين الدول الأوروبية ، وما أدى اليه من حروب بينها ، وتخلف اقتصادي واجتماعي لعدد كبير من الدول الأفريقية والآسيوية ، اصبح للسلام الدولي مدلول جديد أوسع لا يكتفي بمجرد تحريم استخدام القوة ، وانما يستند في نفس الوقت الى التعاون الدولي في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية . ولذلك جعلت المنظمات السياسية من دعم العلاقات الاقتصادية والاجتماعية وظيفة هامة من وظائفها ، كما أقامت صلات وثيقة مع المنظمات الفنية المتخصصة . فقد جاء عهد عصبة الأمم يقر بضرورة التعاون الدولي في المسائل الاقتصادية ، ويلزم الدول الاعضاء بالتزامات اجتماعية قبل رعاياها . كذلك قرر وضع الاتحادات الدولية الفنية تحت اشرافه . وجاء ميثاق الامم المتحدة ليمنح عناية أكبر وتنظيما أشمل لصور التعاون الاقتصادي والاجتماعي ، فيتحدث في الديباجة عن « استخدام الأداة الدولية في ترقية الشئون الاقتصادية والاجتماعية للشعوب جميعها » . بل وخصص الفصل التاسع بأكمله لمبادىء هذا التعاون ، واستهله بالنص في المادة ٥٥ على أن تعمل الهيئة العالمية على :

« أ — تحقيق مستوى أعلى للمعيشة وتوفير أسباب الاستخدام المتصل لكل فرد والنهوض بعوامل التطور والتقدم الاقتصادي والاجتماعي .

ب — تيسير الحلول للمشاكل الدولية الاقتصادية والاجتماعية والصحية وما يتصل بها ، وتعزيز التعاون الدولي في أمور الثقافة والتعليم .

ج — ان يشيع في العالم احترام حقوق الانسان والحريات الأساسية للجميع بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين ، ولا تفريق بين الرجال والنساء ، ومراعاة تلك الحقوق والحريات فعلا » .

بل لقد انشأت الهيئة فرعا رئيسيا لها ، لا نظير له بين فروع عصبة الأمم ، مهمته الاشراف على التعاون في المجالات الاقتصادية والاجتماعية ، ويتولى الوصل بينها وبين المنظمات الدولية المتخصصة (الوكالات المتخصصة) ، وهو المجلس الاقتصادى والاجتماعى (١٩) .

---

(١٩) راجع د. زكى هاشم ، « المجلس الاقتصادى والاجتماعى للأمم المتحدة » ، المجلة المصرية للقانون الدولى ، ١٩٤٩ ، ص ٤٢٣ ؛ د. حامد سلطان ، « المجلس الاقتصادى والاجتماعى للأمم المتحدة » ، مجلة القانون والاقتصاد ، ١٩٥٢ ، ص ٤٦٣ .

وفضلا عن ذلك فقد أولى التنظيم الدولى عناية متخصصة بصور التخلف الاقتصادى ، وما يترتب عليه من اضطرابات اجتماعية تعجز الأنظمة الوطنية بقدراتها الذاتية عن القضاء عليها ، وذلك بانشاء المنظمات الدولية المتخصصة فى مختلف المجالات الفنية . وقد جعلت هذه المنظمات من التعاون الدولى فى المسائل الاقتصادية والاجتماعية حقيقة واقعة . وهى تمثل اليوم ، بنشاطها المتزايد وما حققته من نجاح ، سمة مميزة من سمات التنظيم الدولى فى الوقت الحاضر .

٣ ـ حل المشكلة الاستعمارية :

عانت شعوب كثيرة فى آسيا وافريقيا وأمريكا من استعمار الدول الاوروبية لها ردحا طويلا من الزمن . فقد نظرت هذه الدول الى الشعوب التى تقطن خارج اوروبا على انها شعوب أقل منها مرتبة ، يمكن استباحة اراضيها والاستيلاء عليها . وكانت البواعث الحقيقية للاستعمار استغلال ونهب ثروات الشعوب ، والسيطرة على موارد المواد الأولية ، والحصول على الأيدى العاملة الرخيصة . على أن الدول الاستعمارية حاولت دائما أن تخفى مصالحها الاستغلالية بدعوى المبادىء والاهداف الانسانية ، فزعمت ، بعد اكتشاف امريكا ، مسئوليتها عن نشر المسيحية بين سكان العالم الحديث ، وادعت عندما غزت أراضى افريقيا وآسيا ، مسئوليتها عن نشر المدنية وحكم العدل والقانون لدى الشعوب المتخلفة .

وقام الكتاب الاستعماريون بمحاولة دعم اجراءات احتلال الأراضى والسيطرة على شعوبها ، بنشر فلسفات لا أساس لها من الواقع ولا ظل لها من الحقيقة . ولعل من اخطر هذه الفلسفات ما أسماه البعض « رسالة الرجل الأبيض » ، ومقتضاها أن الانسان الأبيض مسئول ــ بتكليف سماوى ، وبحكم ما يتمتع به من حضارة وذكاء ــ عن نقل المدنية الى الانسان الأسود والنهوض به ، بالقضاء على اسباب تخلفه . فهو يذهب الى أفريقيا وآسيا من اجل استصلاحها وتعميرها ، لخير سكانها . وهو بذلك يقوم بواجب انسانى يتحمل أعباءه فى سبيل الرقى بالجنس الأسود الأدنى حضارة وذكاء !

ولم تكن تلك الفلسفة أو غيرها ، فى واقع الامر ، الا قناعا يحاول الاستعمار أن يستر وراءه مصالحه الذاتية ، السياسية والاقتصادية والتجارية . وتاريخ الاستعمار فى كل زمان ومكان محاولات مستمرة لاستغلال ثروات الشعوب والابقاء على تخلفها فى مختلف نواحى الحياة .

الاقتصادية والاجتماعية والثقافية . ولم تكن بعض مظاهر المدنية الحديثة التي دخلت المستعمرات الا من أجل مصلحة رعايا الدول الاستعمارية ، وبقدر حاجتهم وحدهم اليها .

وقد كان القانون الدولي التقليدي ـ وهو نتاج الحضارة الأوروبية ـ يعتبر الاستعمار عملا مشروعا . ومن ثم لم يتدخل بأدنى حماية لسكان المستعمرات أو للسماح لهم بتقرير مصيرهم . ولم تعن قواعده الا بتنظيم أساليب اكتساب السيادة على المستعمرات (الاستيلاء ـ الفتح ـ الضم)، وذلك من أجل تخفيف حدة الصراع بين الدول الاستعمارية نفسها على توزيع الأقاليم الجديدة أو المستعمرة .

على انه فى أواخر القرن التاسع عشر ، ونتيجة لقيام الحروب الاستعمارية ، وقعت الدول الكبرى ـ بقصد تجنب الصراعات بينها ـ اتفاقيتين دوليتين لحل بعض المشكلات الناتجة عن التوسع الاستعماري وتوزيع المستعمرات ، وهما اتفاقية برلين عام ١٨٨٥ الخاصة بتنظيم قواعد الاستيلاء على الاقاليم الافريقية ، واتفاقية بروكسل عام ١٨٩٠ الخاصة بمكافحة تجارة الرقيق فى المستعمرات .

وتغيرت نظرة المجتمع الدولى الى الاستعمار منذ أوائل القرن العشرين، نتيجة اضطراب العلاقات الدولية وقيام الحروب بسبب التنافس الاستعمارى بين الدول الكبرى ، ويقظة الشعوب وانتشار تيار الروح القومية بها ، ونمو حركات التحرر الوطنى فى عدد من المستعمرات . وظهرت خلال الحرب العالمية الأولى وما بعدها مبادىء جديدة تدعو الى ضرورة تمكين الشعوب المستعمرة من الارتفاع بمستواها وتقرير مصيرها ،والاتجاه بها نحو الحكم الذاتي والاستقلال .

وتولى التنظيم الدولى ، على مراحل تدريجية ، مسئولية الحد من آثار الاستعمار ، ومعالجة المشكلات التي تخلفت عنه ، وذلك عن طريق اخضاع المستعمرات للاشراف الدولى . فانشأت عصبة الامم نظام الانتداب لرعاية البلاد التي لا تتمتع بالحكم الذاتى ، الا انها لم تطبقه الا بالنسبة لمستعمرات الدول المنهزمة فىالحرب ، أى المستعمرات الالمانية والعثمانية .

ولم يكن هذا النظام فى واقع الامر الا صياغة قانونية مناسبة لاخفاء رغبة الحلفاء المنتصرين فى السيطرة على الاقاليم التى لم تكن الظروف السياسية تسمح بضمها ، خاصة بعد إعلان الرئيس الامريكى ويلسون لمبادئه المشهورة .

ثم جاء ميثاق الامم المتحـدة بنظرة اشمل لتنظيم ادارة المستعمرات ، فقرر مجموعة أحكام تسرى على كافة البـلاد غير المستقلة . كمـا انشأ نظام الوصاية بهدف العمل على ترقية أهالى الاقاليم المشمولة بها فى « أمور السياسة والاجتماع والاقتصـاد والتعليم ، واطراد تقـدمها نحو الحكم الذاتى أو الاستقلال حسبما يلائم الظروف الخاصـة لكل اقليم وشعوبه ، ويتفق مع رغبات هـذه الشعوب التى تعرب عنها بملء حريتها وطبقا لما قد ينص عليه فى شروط كل اتفاق من اتفاقات الوصاية » . (مادة ٧٦/ب من الميثـاق) .

وقد استحدث ميثاق الامم المتحدة الزام الدول التى تدير البـلاد غير المتمتعة بالحـكم الذاتى بمجموعة من الالتزامات التى يجب أن تراعيها فى ادارة تلك البلاد ، وتكون مسئولة أمام الهيئة عن تطبيقها . وبذلك أصبحت ادارة المستعمرات خاضعة لمبدأ المحاسبة الدولية ، بعد أن كانت فى ظـل قواعد القانون الدولى التقليدى من المسائل الداخلية البحتة التى لا تلتزم الدول الاستعمارية بشأنها بأية التزامات دولية . ويطلق بعض الفقهاء على مجموعة هذه الالتزامات والواردة فى الفصل الحادى عشر ، تحت عنـوان « تصريح متعلق بالاقاليم غير المتمتعة بالحـكم الذاتى » ، اصطلاح « الميثاق الدولى لادارة المستعمرات » .

ويقضى هذا الميثاق بالتزام أعضاء الامم المتحدة الذين يتولون ادارة أقاليم لم تنل شعوبها قسطا كاملا من الحكم الذاتى ، بأن تكون مصالح أهالى هذه الاقاليم فى المقام الأول ، وبالعمل على رفاهيتهم الى أقصى حد ممكن ، وذلك وفق الأسس التى تقررها المادة ٧٣ ، وهى :

١ ـ كفالة تقـدم شعوب هذه البلاد فى شئون السياسة والاقتصـاد والاجتماع والتعليم .

٢ ـ انماء الحـكم الذاتى فى تلك الأقاليم ومعاونتها فى تطوير نظمهـا السياسية الحرة بصورة مطردة .

٣ ـ تعزيز التدابير الانشائية للرقى والتقدم .

٤ ـ ارسال بيانات دولية الى الامين العـام للامم المتحدة بشأن كل الأمور الاقتصادية والاجتماعية والتعليمية لهذه الأقاليم .

وتختلف الآراء حول تقييم نظام الوصاية وما أدى اليه من نتائج فى الاقاليم المشمولة به ، وحول مدى احترام الدول لالتزاماتها فى الأقاليم الأخرى غير

المستقلة ، وفقا لاحكام الفصل الحادى عشر من الميثاق . ولكن مما لا شك فيه أن الامم المتحدة قد مهدت الطريق للحد من الآثار البشعة للنظام الاستعمارى ، فضلا عن انها قد أصدرت فى ١٤ ديسمبر ١٩٦٠ ، بتأثير من الرأى العام الافريقى والآسيوى وبضغط من مجموعة دول عدم الانحياز ، قرارا تاريخيا هاما بتصفية الاستعمار بجميع صوره ومظاهره تصفية عاجلة ، وهو القرار رقم ١٥١٤ الذى ينص على أن « اجراءات فورية سوف تتخذ فى الأقاليم الاخرى التى لم تحصل بعد على الاستقلال بغية تسليم الشعوب كافة السلطات فى هذه الاقاليم ، دون اى شرط او تحفظات ، ووفقا لارادتهم ورغبتهم المعبر عنها تعبيرا حرا ، دون اى تمييز فيما يتعلق بالعنصر أو العقيدة أو اللون ، لتمكينهم من التمتع بالاستقلال التام والحرية » . وفى العام التالى انشأت الجمعية العامة لجنة خاصة من سبعة عشر عضوا ـ زاد عدد اعضائها عام ١٩٦٣ الى اربعة وعشرين عضوا ـ لبحث الموقف فيما يتعلق بتنفيذ القرار (٢٠) .

وقد ادى هذا القرار وما تبعه من ممارسة نشطة من جانب الامم المتحدة، الى تكتل الدول الاستعمارية لوضع الصعوبات فى طريق الامم المتحدة ، الا انه كان له فضل فى استقلال عدد كبير من دول القارة الافريقية .

ولم تتخلص الانسانية بعد بصفة نهائية من الاستعمار رغم كل هذه الجهود . فما زالت هناك بقايا له فى أفريقيا وبعض جزر المحيط الهادى وبعض مستعمرات أمريكا اللاتينية (٢١) . فضلا عما تمارسه الدول الكبرى من اشكال الاستعمار الجديد ، والسيطرة على اقتصاديات بعض الدول النامية ، والتحكم فى نظمها السياسية والاجتماعية والثقافية فى محاولة للعودة بها الى حالة التبعية الاستعمارية ، وما زال أمام التنظيم الدولى بمنظماته السياسية والمتخصصة ، شوط كبير من اجل تصفية مخلفات الاستعمار القديم ، ودعم الاستقلال السياسى والاقتصادى للدول المتخلفة .

---

(٢٠) راجع :

El-Ayouty (Yassin), «The United Nations and decolonization.» The Hague, 1971, p. 208.

(٢١) ما زال هناك نحو ٣٠ إقليما لم تحصل بعد على استقلالها . وتدير هذه الأقاليم استراليا وفرنسا ونيوزيلندا والبرتغال وأسبانيا وانجلترا والولايات المتحدة الأمريكية وجنوب أفريقيا . لمزيد من التفاصيل ، راجع تقرير الأمين العام للأمم المتحدة من أعمال المنظمة خلال الفترة من ١٦-٦-١٩٧٣ إلى ١٥-٦-١٩٧٤ ، الجمعية العامة ، الوثائق الرسمية ، الملحق رقم ١ (A/9601) ، ص ٩١ وما بعدها .

٥ ـ الصعوبات التى تعترض التنظيم الدولى :

رغم الحاجات الدولية السياسية والاقتصادية التى دعت الى نشأة التنظيم الدولى ، ورغم تجربة اكثر من نصف قرن تدعم فيها تدريجيا ، فما زالت هناك صعوبات تعترض طريقه وتحول دون انطلاقه فى مباشرة وظائفه . وترجع هذه الصعوبات الى عدة أسباب أهمها :

١ ـ أن هناك أشكالا من الصراعات تحكم العلاقات الدولية فى مرحلتها الراهنة ، وتؤثر تأثيرا مباشرا فى حركة التنظيم الدولى :

(أ) صراع أيديولوجى بين المعسكر الرأسمالى بزعامة الولايات المتحدة الامريكية ، والمعسكر الاشتراكى بزعامة الاتحاد السوفييتى . وقد تمثلت أبرز آثار هذا الصراع فى نمو ظاهرة الاحلاف العسكرية والحرب الباردة ، ووضع الدول الصغيرة أمام ضرورة البحث عن طريق مستقل تتجنب به مخاطر التبعية لاحد المعسكرين ، مما أدى الىظهور سياسة عدم الانحياز . ومن الظواهر الحديثة فى هذا المجال سعى دول أوروبا الغربية الى التخلص من النفوذ الامريكى، ومحاولة انتهاج سياسة استقلالية تحمى بها مصالحها الخاصة . وقد بدأت هذه المحاولات بانسحاب فرنسا من الهيئات العسكرية لمنظمة حلف شمال الأطلنطى فى عام ١٩٦٦ ، وتوقيعها معاهدة صداقة مع موسكو . كما انضمت بريطانيا الى السوق الاوروبية المشتركة . ثم كان التحول فى سياسة المانيا الغربية بالانفتاح على الشرق وابرامها معاهدة صداقة مع المانيا الشرقية وما أعقب ذلك من تبادل التمثيل الدبلوماسى بين الدولتين الالمانيتين وانضمامهما الى الامم المتحدة ، واخيرا عقد سلسلة من الاجتماعات فى اطار مؤتمر الأمن والتعاون الاوروبى ، كان أولها فى هلسنكى فى ٣ يوليو ١٩٧٣ ، واستمرت الاجتماعات فى جنيف منذ ١٨ سبتمبر ١٩٧٣ حتى ٢١ يوليو ١٩٧٥ ، ثم انعقد الاجتماع الختامى للمؤتمر فى هلسنكى فى أول اغسطس ١٩٧٥ ، حيث تمت الموافقة على « اعلان المبادىء التى تحكم العلاقات بين الدول فى أوروبا » (٢٢) .

وفى المقابل ، فان المعسكر الاشتراكى قد شهد تشققا بارزا ، بدأ بموقف يوغوسلافيا من الاتحاد السوفييتى فى زمن ستالين ، ثم تأكد بالنزاع الصينى

---

(٢٢) راجع نشرة « السلام » الصادرة عن جمعية الأمم المتحدة فى مصر ، العدد الأول ، أكتوبر ١٩٧٥ ، ص ١٠ – ١١ .

السوفييتى ، الذى انحازت فيه البانيا الى جوار الصين ، وأخيرا برزت النزعة الاستقلالية لدى رومانيا عن سياسة الاتحاد السوفييتى ، واتجاهها لبناء علاقات مباشرة مع الولايات المتحدة الامريكية وسائر دول الكتلة الغربية .

ورغم ما نلمسه فى السنوات الأخيرة من « وفاق دولى » بين الاتحاد السوفييتى والولايات المتحدة الامريكية ، يتمثل فى تجنب الصدام وتناقص حدة الصراع العقائدى وزيادة التقارب بينهما وبين المعسكرين الشرقى والغربى — بصفة عامة — فى مجالات التعاون الاقتصادى والاجتماعى ، فان هذا الوفاق لايعنى توافق المصالح بين القوتين الأعظم . بل ان الواقع يثبت أن هذا الوفاق ، وان كان يحاول تجاوز أسباب الصراع والتأكيد على امكانات التعاون ، الا أنه لم ينجح فى اقتلاع جذور الصراع . فضلا عن ان الاحداث اثبتت انه ما زالت هناك من اسباب التوتر الدولى ما يهدد الوفاق بالانهيار .

(ب) صراع من اجل الاستقلال ، بين حركة التحرر الوطنى فى العالم الثالث (أفريقيا — آسيا — أمريكا اللاتينية) وبين الاستعمار العالمى .

(جـ) صراع من اجل العدل الاجتماعى على المستوى الدولى بين الدول الفقيرة والدول الغنية ، وهو الوجه الاجتماعى لصراع حركة التحرر الوطنى ضد الاستعمار .

وتعكس هذه الاشكال من الصراع العالمى ، فى الواقع ، سمتين رئيسيتين . فهى من ناحية تتميز بالتشابك والتعقيد ، ومن ناحية أخرى تخضع — كأى صراعات أخرى فى المجتمع الدولى — لمبدأ المصلحة .

٢ — ان ايمان الدول بالتنظيم الدولى لم يبلغ حتى الآن مستوى متطلبات المجتمع الدولى فى المرحلة الراهنة . فمازالت الدول تتمسك داخل المنظمات الدولية بسيادتها وتشترط موافقتها على القرارات كما لو كانت تحكمها قواعد القانون الدولى التقليدى (٢٣) . وما زالت أيضا — رغم

---

(٢٣) راجع د. محمد حافظ غانم ، « مبادىء القانون الدولى العام » ، ١٩٧٢ ، ص ٤٥ . وانظر أيضاً :

Korowicz (M.), «Organisations internationales et souveraineté des Etats membres,» Paris, 1961, p. 185 et ss.; Manin (Ph.), «L'O.N.U. et le maintien de la paix. Le respect du consentement de l'Etat,» Paris, 1971, p. 7-8.

ايمانها بأهمية التضـامن الدولى وعـدم قدرتها على الابتعاد عن نشاط التنظيم الدولى — تؤثر مصالحها الوطنية على ماعداها من مصالح عليـا للمجتمع الدولى .

٣ — أن الدول الكبرى تسعى الى التمتع داخل التنظيم الدولى باكبر قدر ممكن من المميزات والحقوق ، سواء بالاصرار على تقريرها فى المواثيق المنشئة للمنظمات الدوليـة (مثـل تمتع الدول الخمس الكبرى بحق الاعتراض « الفيتو » داخل الامم المتحدة) ، أو عن طريق الضغوط التى تباشرها بنفسها للتأثير على اتجاه نشاط المنظمات الدولية ، أو عن طريق جمعها لعدد من الدول التابعة حولها والتأثير على ارادتها (٢٤) .

٤ — أن الاعتبارات السياسية من خلافات وصراعات بين الدول الكبرى بعضها البعض ، أو بينها وبين الدول النامية المتحررة ، أصبحت تؤثر فى نشاط المنظمات المتخصصة بصـورة تحول دون أدائها لالتزاماتها الفنية على الوجـه الاكمـل .

٥ — ان الدول الكبرى تتجه نحو معالجة بعض المشكلات الدولية خارج نطـاق التنظيم الدولى صاحب الاختصـاص ، وذلك باتبـاع أسلوب « الديبلوماسية الثنائية » والدخـول فى مفاوضات مباشرة فيما بينها . ومن أمثلة ذلك ما حدث بين الولايات المتحدة الامريكية والاتحاد السوفييتى بمناسبة أزمة كوبا عام ١٩٦٢ ، وبمناسبة الاتفاق على أسس حـل بعض أسباب الخلافات الدولية كمسألة الأمن الأوروبى وبعض مشكلات الشرق الأقصى والشرق الأوسط ، والحد من انتاج الاسلحة الاستراتيجية فى مايو ١٩٧٢ واكتوبر ١٩٧٣ .

واذا كان تجاهل التنظيم الدولى وسلبه اختصاصـاته الأصيلة ظاهرة تؤدى الى اضعاف وفقدان الثقة فى اهميته ، فان خطورتها تكمن فى ما يمكن أن يترتب عليها من مساس بحقوق الدول الصغرى التى لم تشـترك فى مناقشة الأمور المتعلقة بها .

ويتبين من عرض الأسباب السابقة أن معوقات التنظيم الدولى ترجـع

---

(٢٤) راجع د. محمد حافظ غانم ، « الأمم المتحدة » ، ١٩٦٤ ، ص ١٠ — ١٢ .

فى الاساس الى طبيعة عـلاقات المجتمع الدولى نفسه . ومن ثم فان اى نظرة تقييم لهذا التنظيم لا تضع فى اعتبارها خصائص المجتمع الدولى ، انما تفصله عن اطاره الموضوعى ، وبالتالى فانها قد تتصور دورا مثاليا ليس له ، ولا يملك امكانيات التحرك لتحقيقه .

ومع ذلك ، فان كل الصعوبات التى تحول دون تحقيق التنظيم الدولى للأمل المنشود منه فى السلام والرفاهية ، فانه على حداثة عهده ، يلعب دورا كبيرا فى تخفيف صور الاضطراب فى العلاقات الدولية السياسية والاقتصادية . وان من صالح كل الدول أن تؤمن برسالته وان تعمل على تلافى أسباب الصعوبات التى تعترضه . كما ان من صالح الدول الصغيرة بالذات ان تثق فى ان مصالحها تستوجب منها تدعيم التنظيم الدولى ، والاسهام بنشاط وفعالية فى المنظمات الدولية السياسية والفنية (٢٥) .

٦ ـ منهج البحث :

اذا كانت دراسة المنظمات الدولية تعتمد على تحليل المواثيق المؤسسة لهذه المنظمات ، فان المنهج العلمى يقتضى تقسيمها الى عدة اقسام وفقا لانواعها المختلفة : المنظمة الدولية العالمية (الامم المتحدة) ، المنظمات الدولية الاقليمية ، والمنظمات الدولية المتخصصة . على أن دراسة الاحكام العامة التى تسرى على كل المنظمات الدولية ، والتى أصبحت تمثل اليوم نظرية عامة لها أمر أولى يجب ان يسبق الدراسة التحليلية التطبيقية .

---

(٢٥) تؤمن مصر بأهمية دور التنظيم الدولى . وقد كانت على صلة وثيقة بنشاط عصبة الأمم حتى قبل أن يتأكد استقلالها وتصبح عضوا فيها عام ١٩٣٧ ؛ ثم كانت من الأعضاء المؤسسين للأمم المتحدة عام ١٩٤٥ ، كما قامت بدور بارز فى انشاء كل من جامعة الدول العربية ومنظمة الوحدة الإفريقية ؛ فضلا عن عضويتها فى المنظمات المتخصصة . وقد شاركت بإيجابية فى مختلف أنشطة هذه المنظمات ، ودافعت عنها وعملت على تطويرها .

راجع كتاب «Egypt and the United Nations» الذى أعدته لجنة برئاسة الأستاذ الدكتور حامد سلطان ، والصادر فى عام ١٩٥٧ ، فى مجموعة :

«National studies on international organization,» Carnegie Endowment for international peace.

ولذلك نرى من المناسب أن نقسم دراستنا الى أربعة أقسام :

١ ــ القسم الأول : النظرية العامة للمنظمات الدولية .

٢ ــ القسم الثانى : الأمم المتحدة .

٣ ــ القسم الثالث : المنظمات الدولية الاقليمية .

٤ ــ القسم الرابع : المنظمات الدولية المتخصصة (٢٦) .

---

(٢٦) من المراجع الأساسية باللغة العربية فى موضوع المنظمات الدولية : د. عائشة راتب ، « التنظيم الدولى » ، ١٩٧١ ؛ د. محمد حافظ غانم ، « المنظمات الدولية » ، ١٩٦٧ ؛ د. محمد طلعت الغنيمى ، « الأحكام العامة فى قانون الأمم — التنظيم الدولى » ، ١٩٧٢ ؛ د. عبد العزيز سرحان ، « التنظيم الدولى » ، ١٩٧٢ — ١٩٧٣ ؛ د. محمد سامى عبد الحميد ، « قانون المنظمات الدولية » ، ١٩٦٩ ؛ د. الشافعى محمد بشير ، « المنظمات الدولية » ، ١٩٧٠ ؛ د. ابراهيم محمد العنانى ، « التنظيم الدولى » ، ١٩٧٥ ؛ اينيس ل. كلود ، « النظام الدولى والسلام العالمى » ، ترجمة د. عبد الله العريان ، ١٩٦٤ ؛ د. بطرس بطرس غالى ، « التنظيم الدولى » ، ١٩٥٦ .

القسم الأول

النظرية العامة للمنظمات الدولية

مقـــدمة

يقصد بالنظرية العـامة للمنظمات الدولية مجموعة المبادىء العـامة التي تحكم نشأة هذه الهيئات ونشاطها ، بغض النظر عن الاحكام الخاصة بكل منظمة دولية ، والتي تختلف من واحدة الى أخـرى طبقا لنصوص المعـاهدة المنشئة لها .

ويرى البعض أن كل منظمة تكون عالمـا قانونيا مستقلا عن المنظمات الاخرى ، مرتبطا ارتباطا وثيقا بميثاقها ، مما لا يسمح بالقـول بوجـود نظرية عامة للمنظمات الدوليـة .

واذا كان من المسلم به أن النظام القانوني للمنظمات يختلف بصـورة كبيرة من منظمة الى أخـرى ، الا أنه يمكن القول بأن تجـربة المنظمات الدولية منذ نشأتها قد كونت على الصعيد القانوني من السمات العـامة لكل هذه الهيئات ، أو لكل مجموعة منها ، من حيث طبيعتها واختصاصاتها واسلوب عملها ، ما يشكل اليوم نظرية عامة ، واضحة المعالم (١) .

فلقد قامت المنظمات الدولية كمظهر من مظاهر التجمع الدولي نتيجة تزايد ادراك الدول لأهمية التضامن بينها ، ومن أجل تحقيق أمن جماعي وتعاون دولي في مختلف المجالات . الا أن للمنظمات تعـريفا علميا دقيقا يميز بينها وبين غيرها من صور التجمع الدولي . فلابد من توافر عنـاصر ومواصفات خاصة حتى يمكن القول بوجود منظمة دوليـة .

وقد تعددت هـذه المنظمات وفق متطلبات العـلاقات الدوليـة ، واصبح هنـاك الآن أكثر من مائتين وخمسين منظمة دولية حكومية ، تتنوع من حيث مستويات عملها ومجالاته ، ومن حيث ما تتمتع به من سـلطات .

---

(١) راجع :
Reuter (Paul), «Institutions Internationales», éd. Thémis, Paris, 1967, p. 205.

والمنظمات الدولية فى صورتها الحديثة لم تنشأ فجأة أو من فراغ ، وانما سبقتها عدة افكار وصور للتجمع الدولى أخــذت تنمو وتتطور وتمهد لقيام هذه المنظمات .

واذا كانت المنظمات الدولية تزاول تجربتها منذ أكثر من نصف قرن ، فقد هيــأت هــذه الفترة ، وتكرار بعض الاحكام فى دساتيرها وأساليب عملها ، لقيام نظام قانونى عام للمنظمات الدولية .

وتتناول دراسة النظرية العامة للمنظمات الدولية : تعريف المنظمات الدولية وأنواعها ، والتطور التاريخى لنشأتها ، والنظام القانونى لهــا .

الفصل الأول

تعريف المنظمات الدولية وأنواعها

يجدر بنا فى مستهل دراستنا للمنظمات الدولية ان نوضح المقصود بهذا الاصطلاح . ذلك انه اذا كان اصطلاح « التنظيم الدولى » اصطلاح عام وغير محدد يشير ـ فى رأى البعض (٢) ـ الى كل الجهود التى تبذل لتكون العلاقات الدولية اكثر نظاما وانضباطا ، فان اصطلاح « المنظمات الدولية» ـ على العكس من ذلك ـ يشير الى معنى محدد يقتضى توافر عناصر معينة .

وليست المنظمات الدولية كلها نوعا واحدا ، وانما تتعدد انواعها ، وفقا لنظام العضوية فيها ، واختصاصاتها ، والسلطات التى تتمتع بها .

المبحث الأول

تعريف المنظمات الدولية

* يمكن تعريف المنظمة الدولية بانها شخص معنوى من اشخاص القانون الدولى العام ينشأ من اتحاد ارادات مجموعة من الدول لرعاية مصالح مشتركة دائمة بينها ، ويتمتع بارادة ذاتية فى المجتمع الدولى وفى مواجهة الدول الأعضاء (٣) .

---

(٢) راجع :

Reuter (P.), «Les Organisations Européennes», Cours de Doctorat, Université de Paris, 1958-1959, p. 73.

(٣) يقول الأستاذ Reuter :

«En tant qu'Organisation, il ne peut s'agir que d'un groupe susceptible de manifester d'une manière permanente une volonté juridiquement distincte de celle de ses membres. En tant qu'Organisation internationale, ce groupe est d'une manière normale, mais non exclusive, formé d'Etats».

المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ١٩١ . وراجع تعريفات مشابهة للدكتورة عائشة =

ونستخلص من هذا التعريف انه لابد من توافر اربعة عناصر رئيسية لنشأة المنظمة الدولية متمتعة بالشخصية القانونية الدولية (٤) .

١ ـ الصفة الدولية :

يشترط فى أعضاء المنظمة الدولية ان يكونوا دولا كاملة السيادة والاستقلال ، متمعة على صعيد العلاقات الدولية بالشخصية القانونية . وتمثل هذه الدول فى المنظمة بواسطة اعضاء فى الحكومات أو مندوبين عنها . وهذا يفسر ما جرى عليه العمل فى الامم المتحدة وغيرها من المنظمات المتخصصة ، من اطلاق اصطلاح « المنظمات الدولية الحكومية » (Organisations gouvernementales ou interétatiques) تمييزا لها عن المنظمات الدوليةغير الحكومية (Organisations non-gouvernementales) او المنظمات الدولية الخاصة ، والتى نرى من الأفضل أن يطلق عليها اصطلاح « الجمعيات الدولية الخاصة » . وقد اشار القرار رقم ٢٨٨ للمجلس الاقتصادى والاجتماعى الصادر فى ٢٧ فبراير ١٩٥٠ الى هذه التفرقة حين نص على ان المنظمات التى لا يتم تكوينها باتفاق بين الحكومات تعد منظمات دولية غير حكومية . فهذه المنظمات الأخيرة لا تنشأ عن اتفاقات بين الحكومات ، وانما بين أفراد هيئات خاصة او عامة من دول مختلفة ، بهدف زيادة التعاون فى المجالات الاجتماعية والعلمية والأدبية والدينية والرياضية ، والدفاع عن مصالحها ومبادئها على الصعيد الدولى (٥) . ومن أمثلتها الصليب الأحمر الدولى ، والاتحاد

= راتب ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٣٠ ؛ والدكتور محمد حافظ غانم ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٤٤ ؛ والدكتور محمد سامى عبد الحميد ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٢٢ ؛ والدكتور عبد العزيز سرحان ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٣٧ ؛ والدكتور ابراهيم العنانى ، المرجع السابق الإشارة اليه، ص ٢٠. ويعرفها أستاذنا الدكتور على صادق أبوهيف بأنها« تلك المؤسسات المختلفة التى تنشئها مجموعة من الدول على وجه الدوام للاضطلاع بشأن من الشئون الدولية العامة المشتركة» ، « القانونالدولى العام » ، الاسكندرية ، ١٩٧١ ، ص ٢٧٨ ؛ أما الدكتور محمد طلعت الغنيمى فيعرفالمنظمة بأنها« مؤتمر دولى – الأصل فيه أن يكون على مستوى الحكومات – مزود بأجهزة لها صفة الدوام ومكنة التعبير عن إرادته الذاتية » ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٢٠٨ .

(٥) سنتناول بالدراسة التفصيلية مدى تمتع المنظمات الدولية بالشخصية القانونية عند الكلام عن النظام القانونى للمنظمات .

(٦) ولذلك فان اطلاق وصف المنظمات « الدولية » عليها من قبيل التجاوز ، للتعبير عن تخطى هذه المنظمات فى نشاطها حدود الدولة الواحدة .

الدولي للنقابات والاتحــاد البرلماني الدولي ، والاتحــاد النسائي العالمي واتحاد الشباب الديمقراطي العالمي ، والاتحادات العلمية والفنية المختلفة . ولا تدخل هذه المنظمات في مجال دراستنـا ، ذلك انها تخضـع للقـانون الداخلي لدولة أو عدة دول (٦) .

وتقوم المنظمات غـير الحكومية بدور تبادل المعلومات والاتفــاق على اتجاهات موحــدة وتنظيم التعاون المشترك بين الهيئات المشتركة فيها ، دون أن تتمتع بسلطـــة الزام للحكومات (٧) . على أنها تلعب دورا هاما في العلاقات الدولية والتقارب بين شعوب الدول المختلفة والاسهام في خلق قواعد القانون الدولي (٨) ، بل ان بعضها يتمتع بنفوذ أدبي كبير في مواجهة الحكومات ، كما هو الحال بالنسبة لمجلس الكنائس العالمي . ومن هنا كان حرص المنظمات الدولية الحكومية على تنسيق التعاون معها (٩) . مثــال ذلك ما كانت تقرر المادة ٢٥ من عهــد عصبة الامم من تنظيم التعاون مع جمعيات الصليب الاحمر ، وما تقــرره المادة ٧١ من ميثاق الامم المتحدة لتنسيق التعاون مع المنظمات الدوليـــة غير الحكومية بصفة عامة حيث تعلن أن « للمجلس الاقتصــادي والاجتماعي أن يجري الترتيبات المناسبة للتشاور مع الهيئــات غـــير الحكومية التي تعنى بالمســائل الداخلة في اختصاصاته . وهذه الترتيبات قد يجريها المجلس مع هيئات دولية ، كما انه قد يجريها اذا رأى ذلك ملائما ، مع هيئات أهليــة وبعد التشاور مع عضو « الأمم المتحدة » ذي الشأن » .

على ان بعض المنظمــات الدوليـــة الحكومية ، ولا سيما المنظمات الفنيـــة المتخصصة ، تسمح بعضويتها بصفة استثنائية لوحـــدات لا ينطبق عليها

---

(٦) يزيد عدد هذه المنظمات اليوم عن الفين ، تختلف اختصاصاتها وقواعدها اختلافا كبيراً . وتتشكك الدول أحياناً في نشاط هذه الهيئات في أقاليمها وتخضعه لرقابتها ولوائحها .

(٧) واو أن البعض منها قد يعهد اليه بمهام من قبل الحكومات ، كما هو الحال بالنسبة لهيئة الصليب الأحمر الدولي المكلفة بالإشراف على تطبيق معاهدات جنيف الخاصة بقوانين الحرب.

(٨) مثال ذلك ما أسفرت عنه جهود الصليب الأحمر الدولي من تقنين بعض قواعد قانون الحرب الخاصة بالمعاملة الإنسانية للمدنيين وأسرى وجرحى الحرب .

(٩) راجع :

Borko (S.), «Les Organisations non-gouvernementales et les Nations-Unies», Genève, 1954. Ledere, J.J. Lador, «International non-Governmental Organizations,» Leyden, 1963.

وصف الدولة كاملة السيادة والاستقلال (اقاليم ــ مقاطعات ــ اقاليم ما وراء البحار ... الخ) . مثال ذلك ما تسمح به منظمة الصحة العالمية ومنظمة اليونسكو والاتحاد الدولى للمواصلات السلكية واللاسلكية من جواز قبول عضوية بعض المقاطعات والأقاليم التى تتمتع بقدر من الحكم الذاتى والتى يكون لها من المصالح ما يدعو الى ان يكون لها تمثيل مستقل عن دولة الأصل . وقد قبلت المنظمة الأوربية للتعاون الاقتصادى (O.E.C.E.) عضوية اقليم تريستا فى فترة تمتعه بوضع مستقل ، كما قبل مجلس أوروبا (Conseil de l'Europe) عضوية اقليم السار حين كانت له ذاتية خاصة . فضلا عن أن الغالبية العظمى من المنظمات المتخصصة قد قبلت بعض الأقاليم غير المستقلة كأعضاء منتسبين (associés) .

وهناك منظمات تقبل مندوبين عن بعض الفئات الاجتماعية بجانب ممثلى الدول ، مثال ذلك منظمة العمل الدولية التى تجمع فى مؤتمرها بين مندوبى العمال ومندوبى أرباب الأعمال بجانب ممثلى الحكومات ، والتنظيمات الأوروبية التى تضم فى برلمانها ممثلين عن برلمانات الدول الأعضاء تختارهم هذه البرلمانات مباشرة . ومثال ذلك أيضا ما يقضى به ميثاق منظمة الأغذية والزراعة من امكانية تعديله لانضمام ممثلين عن هيئات المنتجين الزراعيين وهيئات المستهلكين مباشرة (١٠) .

وهذه كلها مؤشرات عن الاتجاه نحو التخفيف من قيد التمثيل الحكومى فى المنظمات الدولية المتخصصة لاتاحة فرصة الاتصال المباشر بين هذه المنظمات والادارات والهيئات الوطنية التى تعمل فى مجال اختصاصها ، مما دعا البعض الى القول بأن هذه المنظمات تتجه نحو طريق الاتحاد الفيدرالى .

٢ ــ اتحاد ارادات الدول :

تستند المنظمة الدولية فى قيامها الى موافقة الدول المكونة لها . فهى لا تنشأ الا برضاها ، أى أن العضوية فيها اختيارية .

وكما يلزم اتحاد ارادات الدول حول نشأة منظمة تحمى مصالحها

---

(١٠) راجع Reuter ، المرجع السابق الإشارة اليه، ص ١٩٣ — ١٩٤؛ والدكتورة عائشة راتب ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٣١ .

المشتركة ، فانه لابد وان تتحد هذه الارادات أيضا حول تحديد اهداف ومبادىء واختصاصات واسلوب عمل هذه المنظمة ، وان يتجسد هذا الاتحاد فى معاهد دولية مكتوبة يطلق عليها عادة اسم الميثاق .

وهكذا فان المنظمات الدولية لا تزال تستند حتى وقتنا الحاضر الى ارادات الدول المكونة لها ، وفى الحدود التى قررت بارادتها الالتزام بها . فهى ليست تنظيمات فوق هذه الدول ، تلتزم الدول بالانضمام اليها او بالخضوع لأحكام فيها تسمو على ارادتها ، كما هو الحال بالنسبة لخضوع الأفراد بحكم تواجدهم فى المجتمعات الداخلية لتنظيماتها وتشريعاتها وسلطاتها .

ان المنظمات الدولية — وهى فى ذلك انعكاس لطبيعة النظام القانونى الدولى كله — منظمات ارادية تجمع الدول فى داخلها بين صفتى المؤسسيين لها والخاضعين لأحكامها .

٣ — الاستمرار :

يشترط لقيام المنظمة الدولية ان يكون لها وجود مستمر ، ليس بمعنى ان تعمل كل فروع المنظمة بصفة دائمة ، وانما ان تمارس المنظمة — كوحدة قانونية متكاملة — اختصاصاتها بصفة مستمرة . ويميز هذا العنصر المنظمة الدولية عن المؤتمر الدولى . فعلى حين ان المؤتمر الدولى ينعقد لبحث موضوع معين ثم ينفض ، فليس هناك توقيت لوجود المنظمة الدولية .

وعلى ذلك فان محكمة التحكيم التى تنشئها الدول للفصل فى نزاع واحد بينهم لا تعتبر منظمة دولية ، رغم تمتعها بالارادة المستقلة عن الدول المكونة لها . ذلك ان هذه الارادة تنتهى ، وتنقضى بالتالى هذه المحكمة ، بمجرد صدور الحكم فى هذا النزاع .

وترجع حكمة اشتراط الاستمرار الى ان المصالح المشتركة التى ترعاها المنظمات الدولية ، هى بطبيعتها مصالح مستمرة ، لا يجوز معها التوقيت ، فضلا عن ان هذا الاستمرار هو وحده الكفيل بتحقيق استقلال المنظمة فى مواجهة اعضائها ، بعكس الحال اذا لم تكن مستمرة ، فانها تظل مرتبطة بارادة الدول بالنسبة لكل تصرف يصدر عنها ، وهو ما يتنافى مع عنصر اساسى فى المنظمة الدولية ، وهو عنصر الارادة الذاتية .

٤ ـ الارادة الذاتيـــة :

ولعل هذا العنصر هو أهم عناصر المنظمة ، وركنها الاساسى الذى يميزها عن المؤتمر الدولي (Conférence internationale) ، باعتباره تجمعا دوليـا لا يتمتع بارادة مستقلة عن ارادات الدول المشتركة فيـه . فما ينتج عن المؤتمر من قرارات لا يلزم الا الدول التى وافقت عليها ، وبالتـالى فان القرارات لا تستمد قوتها الملزمة الا من ارادة الدول وفى الحدود وبالشروط التى قررتها عنـد موافقتها عليها . اما المنظمة الدوليـة فتتمتع ، على العكس ، بارادة ذاتيـة ، تعنى على الصعيد القـانونى وجـود شخصية قانونية خاصة بها ، ويتم التعبير عنها وفق القواعـد التى يقررها ميثاقها وفى نطاق الاختصاص المحـدد لها (١١) .

على أنه لايجب أن يغيب عن البـال تلك العلاقة الوطيدة بين المؤتمرات الدولية والمنظمات الدولية ، فقد كانت المؤتمـرات ـ كأسلوب لتنسيق العلاقات بين الدول ـ مرحلة سابقة من مراحل التنظيم الدولى التىمهدت لقيام المنظمات الدولية . ثم تحولت هذه المؤتمرات ، على مر التاريخ ، من صورة المؤتمرات غير الدورية الى صورة المؤتمرات الدورية . وفى مرحـلة تالية ، حققت صفة الاستمرار بانشاء سكرتيريات دائمة لها . وبدات تبتعد عن قاعدة الاجمـاع لتعتاد تدريجيا على قاعدة الاغلبية ، حتى اقتربت من شكل المنظمات واصبحت النـواة الاولى لها .

ويفسر هذا التطور التاريخى بعض الاحكام التى مازالت تسود المنظمات الدولية . بل ان بعض المنظمات ، خاصة القديمة منها مثـل منظمة العمل الدولية ، ما زال يطلق على الفرع الذى يضم كل الدول الأعضاء اصطلاح « المؤتمر » (وهو ما تطلق عليه المنظمات الحديثة عادة اصطلاح « الجمعية العـامة ») .

---

(١١) لا يشترط الفقهاء السوفييت توافر الإرادة الذاتية كعنصر من عناصر وجود المنظمة الدولية ، ولذلك يعتبرون المؤتمر الدولى نوعا من المنظمات الدولية .

راجع (.Krylov (S.B فى الجزء الخاص بالمنظمات الدولية ، فى كتاب :

«International law,» Academy of Sciences of the U.S.S.R., Moscow, p. 320 et ss.

وراجع الخلافات الفقهية حول ضرورة توافر هذا العنصر عند :

Rolin (H.), «De la volonté générale dans les organisations internationales», Mélanges G. Scelle, Paris 1950, II, pp. 553-564.

وبالاضـــافة الى ذلك ، فانه يسبق نشأة كل منظمة مؤتمـــر أو عدة مؤتمرات بين مجموعة من الدول المؤسسة تبحث كل ما يتعلق بأهـــداف واختصاصات المنظمة الجديدة ، الى أن ينتهى الأمر بالتوقيع على الميثـاق والتصديق عليه فتخرج المنظمة الى حيز الوجود .

ويرجع أصـــل فكرة الارادة الذاتية (volonté propre) فى القـــانون الدولى العام الى عصر تزايد المعاهدات التشريعية (traités-lois) ابتداء من القرن التاسع عشر ، حيث جاء الفقيه الألمانى « تريبيل » (Triepel) ليؤصل أساس القوة الالزامية لهذه المعاهدات بما أسماه الارادة المتحدة او الجماعية للدولة الموقعة عليها (vereinbarung) فمن رأى « تريبيل » ان ارادات الدول عندما تتلاقى فى معاهدة تشريعية انما تندمج معـا فى ارادة متحدة ، وأن هذه الارادة المتحدة هى المنبع الحقيقى للقانون الدولى والتى تسـمح بارساء بناء عام لهذا القانون يميزه عن القانون الداخلى الذى يستند الى الدستـور . على أن الوضـع يختلف من معاهـدة تشريعية عادية الى معاهدة تشريعية تؤدى الى خلق منظمة دولية ، ففى الحالة الأولى نكون بصدد التقاء مجموع ارادات دولية ، ولا يوجد ــ أيا كان التصـــور الذى يعطى لهذا الالتقاء على أساس فكرة « توحيـــد » الارادة أو « انضمام » الارادات ــ الا ارادات الدول الموقعة على المعاهدة وحدها . أما فى الحـالة الثانية ، فتظهر ارادة جديدة واحـــدة تنسب الى وحـــدة جديدة ناشئة ، مستقلة عن الدول ، ويوجد جهاز عضوى مستقل ، وليس مجـــرد اتفاق بين الدول . ولهذا الفارق بين الحالتين آثار هامة من الناحية العملية . أما من الناحية النظرية فليـست هناك الا معاهدة من طبيعة قانونية واحدة .

ولعل هذا التصور كان الدافع الى التهوين من الفروق بين الحالتين فى بداية نشأة المنظمات الدولية ، مما دعا بعض الفقهاء الى التقليل من شأن ظاهرة المنظمات الدولية ، وخصوصا فيما أسموه « بالارادة الجماعيـــة » (volonté collective) ، أو « الفروع الجماعية » (organes collectifs) للدول (١٢) .

والحقيقة أن القول بأن ظاهرة المنظمات الدولية هى مجرد نوع من انواع

---

(١٢) ويبدو هذا واضحا فى كتابات « انزيلوتى » (Anzilotti) عن النظرية العامة للقانون الدولى . راجع :

Reuter (P.), «Les Organisations Européennes», Cours de Doctorat, Université de Paris, 1958-1959, p. 76.

المعاهدات التشريعية ، انما يرجع الى اعتبارات سياسية تتمثل فى رغبة الدول فى استمرار سيطرتها على المنظمات التى انشأتها والاحتفاظ بكامل سيادتها فى مواجهتها . والتحليل السليم لهذه الظاهرة ، وما تتمتع به المنظمات من اختصاصات وما تؤدية من وظائف ، يثبت وجود ارادة ذاتية للمنظمة ، وهو ما أكده الرأى الاستشارى لمحكمة العدل الدولية فى ١١ أبريل ١٩٤٩ حين تحدث عن الارادة الذاتية لمنظمة الامم المتحدة بقوله : « لم يقتصر الميثاق على جعل المنظمة التى نشأت بمقتضاه مركزا لتنسيق جهود الأمم أو الأهداف المشتركة التى حددتها فحسب ، بل انه زودها بأجهزة ، ورسم لها مهمة خاصة بها ، وحدد وضع الدول الأعضاء من المنظمة » .

ولعل النص الانجليزى لهذا الرأى الاستشارى (وقد كان النص الرسمى الذى يرجع اليه عند الاختلاف) يؤكد بوضوح اكثر وجود هذه الارادة الذاتية عندما يتحدث عن تمتع المنظمة « بوضع خاص منفصل عن اعضائها » (١٢) .

ولا يختلف الفقه الحديث حول الاعتراف للمنظمات الدولية بالارادة الذاتية ، بل انه يعتبر توافرها عنصرا جوهريا لوجود اى منظمة .

وتظهر هذه الارادة المنفصلة عن ارادات الدول الأعضاء بصورة جلية فى حالات الأخذ بقاعدة الأغلبية فى التصويت ، حيث تلزم قرارات المنظمة كل الدول الأعضاء بما فيها دول الاقلية التىاعترضت عليها ، ذلك انها قرارات صادرة عن المنظمة وتعبر عن ارادتها ، وبالتالى تلزم كل من ينتمي إليها . علي أن هذه الارادة توجد كذلك فى حالات اشتراط اجماع كل الدول الأعضاء عند التصويت ، اذ ان القرارات هنا ايضا تصدر باسم المنظمة وبتأثير قانونى مباشر على الدول ، بعكس الحال فى الاتفاقيات التى تصدر عن مؤتمر دولى ، فانها تخضع لشروط الصحة الدستورية فى القوانين الداخلية للدول .

بل ان بعض الفقهاء ــ مثل روتير ــ يؤكدون تمتع المنظمة بالارادة الذاتية حتى عندما يقتصر سلطانها على مجرد جمع المعلومات والوثائق

---

(١٢) «A position in certain respects in detachement from its members.»

وتبادلها بين الدول ، ذلك انه حتى فى هـذه الحالة ، يكون للمنظمة ارادة مستقلة تظهر فى كل الاعمال الادارية اللازمة لممارسة وظائفها (١٤) .

والنظام القانونى الدولى فى تعامله مع المنظمات الدوليـة لا يعترف الا بارادة المنظمـة . فهو لا يعرف ارادات الدول المكونة لها ، ولا يرتب اى اثر قانونى الا على ما يصدر عنها ، وتعبيرا عن ارادتها الذاتيـة المنفصلة عن ارادات الدول الاعضـاء .

المبحث الثـانى

أنواع المنظمات الدوليـة

هنالك انواع مختلفة للمنظمات الدولية . واذا كان تقسيمها تقسيما علميا يقتضى النظر اليها من جميع الجوانب ؛ الا انه يمكننا ـ ونحن بصـدد نظـرة وصفية عامة لهـا ـ أن نقتصر فى ذلك على جوانب رئيسيـة ثلاث هى : العضوية ، والاختصاص ، والسلطات (١٥) .

---

(١٤) راجع :

Reuter (P.) «Institutions Internationales», Paris, 1967, p. 192.

وانظر أيضاً ، فى الدفاع عن فكرة الارادة الذاتية للمنظمة الدولية ، محاضرات أستاذ «G. Scelle» بعنوان :

«Le Fédéralisme International», Les Cours de droit, Paris, 1947-48, pp. 152-154.

(١٥) راجع د. بطرس غالى، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٧٧ ؛ د. محمد طلعت الغنيمى ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٢٣١ ؛ د. عائشة راتب ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٣٦ ؛ د. محمد حافظ غانم ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٤٧ ؛ د. محمد سامى عبد الحميد ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٣٦ ؛ د. ابراهيم العنانى ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٢٥ .

والدكتور الشافعى بشير وجهة نظر فى تقسيم المنظمات الدولية بالنظر إلى اختصاصها وسلطاتها معا . فهو يقسمها انطلاقا من هذا الأساس إلى منظمات ذات طبيعة فدرالية ومنظمات توافقية . المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٤٧ وما بعدها .

١ ـ العضـــوية :

يتفاوت حجم العضوية من منظمة الى اخرى تفاوتا كبيرا . ويتوقف عدد الدول الاعضاء فى كل منظمة على الاتجاه المحدد للعضوية من ناحية ، وعلى اسلوب الانضمام اليها من ناحية اخرى :

(أ) اتجاه العضـــوية :

فتعتبر المنظمة ذات اتجاه عالمى (à vocation universelle) ، اذا كانت عضويتها مفتوحة لكل الدول ، بالاسلوب الذى يقرره ميثاقها لتحقيق هذا الهدف . والمنظمة العالمية تعبر عن مجتمع عريض غير محدود . ولذا فمن العسير أن تتمتع بسلطات واسعة .

وهناك منظمات اخرى تقتصر عضويتها على بعض الدول فقط ، وبالتالى فانها تعتبر مغلقة ، وهى توصف أحيانا بأنها منظمات اقليمية . والاقليمية (régionalisme) اصطلاح دارج ، الا أنه فى حاجة الى ايضاح :

فالاقليمية فى معنى اول تعبير عن المناطق الجغرافية ، ولو أن هـذا التقسيم الجغرافى لا ينال من وحـدة الجماعة الدولية . فتكون المنظمة اقليمية عندما تجمع دول منطقة جغرافية معينة . مثال ذلك المنظمة الاوروبية للسكك الحديدية ، فقد استدعى حجم هـذه المواصلات المتزايد بين الدول الاوروبية انشاء منظمة خاصة بها على صعيد القارة الاوروبية ، فى حين أن حجمها على مستوى دول القارات كلها لم يصل الى الدرجة التى تستوجب انشاء منظمة عالمية لها .

على أنه نظرا لارتباط المصالح بين القارات ، فانه يتم التنسيق عادة بين المنظمات الاقليمية المختلفة ذات الاهداف الواحدة من ناحية ، وبين هـذه المنظمات الاقليمية والمنظمات العالمية من ناحية أخرى .

والاقليمية فى معنى ثان تعبير عن تضامن سياسى بين مجموعة من الدول . وبهذا المعنى نشأت جامعة الدول العربية ومنظمة الدول الامريكية .

ويرجع التضامن السياسى بين الدول المكونة لهـذه المنظمات الاقليمية الى عدة عوامل اهمها الاصل والحضارة والتاريخ والايدولوجية والمصالح المشتركة . « فالاقليمية » بهذا المعنى تعبر عن ذاتية مجموعة من الدول بالنظر لباقى الدول أو بالنظر لمجموعات أخرى .

ومن هنـــا يتضح أن العامل الجغرافى لا يلعب فى هـــذه الحالة الا دورا ظاهريا . يؤكد ذلك وجود منظمات اقليمية ، بهذا المعنى ، لا تضم كل الدول الواقعة فى منطقة جغرافية معينة . ونجد على العكس منظمات اخـــرى تضم دولا من مناطق جغرافية منفصلة ، كما هو الحال بالنسبة لمنظمة حلف شمال الأطلنطى التى تجمع دول أمريكا وغرب أوروبا .

وترى غالبية الفقه ان هـــذه التـكتلات الاقليمية ، لا سيما الأحلاف العسكرية ، تتناقض فى رسالتها مع مبادىء المنظمات العالمية ، وانها تؤدى الى كثير من الصراعات داخل هذه المنظمات الأخيرة .

وقد حاولت المنظمات العالمية أن تضيق من نطاق هذا التناقض ، بايجاد نوع من التنســيق مع المنظمــات الاقليمية او بتحقيق نــوع من الاشراف عليها . فمن أجل تحقيق التنسيق بين النوعين كانت المادة ٢١ من عهــد عصــبة الامم تنص على ان « الاتفاقيـــات الدولية التى تضمن استتباب السلام مثل معاهدات التحكيم والاتفاقيات الاقليمية كتصريح مونرو لا تعتبر منافية لأى نص من نصوص العهد » . ولايجاد نوع من الاشراف على هذه المنظمات جاء ميثاق الامم المتحدة متضمنا فصــلا بأكمله ــ هو الفصــل الثامن ــ عن « التنظيمات الاقليمية » ، ليقرر خضوع كل المنظمات الاقليمية التى يمكنها التدخل بوسيلة او بأخرى فى حل منـــازعات اقليمية لاشراف مجلس الأمن (١٦) . وفى هذا تقول المادة ٥٣ من الميثاق : « يستخدم مجلس الأمن تلك التنظيمات والوكالات الاقليمية فى أعمال القمع ، كلما رأى ذلك ملائما . ويكون عملهـــا حينئذ تحت مراقبته واشرافه . أما التنظيمات والوكالات نفسها فانه لا يجوز بمقتضـــاها أو على يدها القيام بأى عمل من اعمال القمع بغير اذن المجلس » .

ويتوقف نجاح الامم المتحدة فى تحقيق هذا الاشراف على مدى وحــدة اعضاء مجلس الأمن فى مواجهة المنظمات الاقليمية . ذلك أن الامم المتحدة كانت فى الفترة الماضــية مسرحا للتناقضـــات بين التنظيمات الاقليمية للكتلتين الشرقية والغربيـــة .

---

(١) راجع رسالة (.Krezdorn (F.J بعنوان:
«Les Nations-Unies et les accords régionaux», Genève, 1954.

(ب) اسلوب الانضمام :

لا تضم المنظمات العــالمية ، فى الواقع ، كل الدول . ذلك ان اسلوب الإنضـــمام اليها يستلزم توافر بعض الشروط التى تختلف ، من حيث ما تمثله من قيود ، من منظمة الى اخرى . ويمكن على هــذا الاساس التفرقة بين ثلاثة انواع من هذه المنظمات :

١ — فبعض المنظمات تجيز الانضمام اليها بمجرد ابداء الرغبة ، وذلك عن طريق السماح للدول بأن تصبح اطرافا فى ميثاق المنظمة العالمية ، كما هو الحال بالنسبة لانضمام الدول الى اى معاهدة لتصبح اطرافا فيها . وهكذا يكفى لتكون عضوية المنظمة مفتوحة لكل الدول ، ان يكون الدخول اليها عن طريق الانضمام الى المعاهدات التى انشأتها .

وقد كان هذا الأسلوب متبعا بالنسبة لاتحاد البريد العالمى حتى ١٩٤٧ ، وهو اليوم قاعدة عامة بالنسبة لانضمام الدول الاعضاء فى الامم المتحدة الى المنظمات المتخصصة .

٢ — وبعض المنظمات تخضع الانضمام لشروط موضوعية يلزم التثبت من توافرها قبل تقرير انضـــمام الدول الى المنظمة . وتختلف هــذه الشروط من منظمة الى اخرى . فقد كانت عصبة الامم تشترط فى المادة ٢/١ من عهدها ان تكون الدولة طالبة الانضمام تحكم نفسها بنفسها ، وان تعطى تأكيدات فعالة لرغبتها فى احترام التزاماتها الدولية ، وان تقبل النظام الموضــوع من العصبة فى شأن القـــوات المسلحة . وتشترط المادة ٤ من ميثاق الامم المتحـــدة ان تكون الدولة محبـــة للسلام ، وان تقبل تحمل الالتزامات الواردة فى الميثاق ، وان تكون قادرة على تنفيذها .

ويتطلب التأكد من توافر هذه الشروط نوعا من البحث والتقصى يتقرر بعده قبول الانضمام أو رفضه .

٣ — وهناك منظمات أخرى تخضع انضمام الدول الجدد لسلطة تقديرية للمنظمة فى مدى ملائمة هذا الانضـــمام ، الى جانب توافر بعض الشروط الموضـــوعية . ويتحقق ذلك بصفة خاصـــة فى بعض المنظمات التى تجعل الانضـــمام اليها على اساس دعوة موجهة منها (مادة ٤ من النظام الأساسى لمجلس اوروبا ، ومادة ١٠ من معاهدة حلف شمال الاطلنطى) .

وتصعب التفرقة أحيانا بين النوعين الثانى والثالث من اساليب الانضمام . ذلك أنه يثور الخلاف حول مدى وجود سلطة تقديرية عند عدم وجود النص الصريح عليها . وقد ثارت بالفعل هذه المشكلة بمناسبة الانضمام الى الامم المتحدة فى السنوات الأولى من نشأتها . فقد علق الاتحاد السوفييتى موافقته على قبول انضمام بعض الدول بشرط الموافقة على قبول عضوية مجموعة أخرى فى نفس الوقت .

وعندما استشيرت محكمة العدل الدولية فى مدى صحة هذا الاجراء ، قررت فى فتواها الصادرة فى ٢٧ مايو ١٩٤٨ أنه لا توجد طبقا لنصوص ميثاق الامم المتحدة شروط اخرى للانضمام ، غير تلك الواردة فى المادة الرابعة منه ، وأنه لا يجوز اضافة شرط جديد ، وهو تعليق قبول بعض الدول على قبول البعض الآخر . لأن فى هذا اضافة لسلطة تقديرية حول ملاءمة الانضمام من عدمه ، وهو ما لم يرد به نص (١٧) .

وأيا كان الأمر فان وجود سلطة تقديرية حول مدى ملاءمة انضمام دول جدد يبدو طبيعيا فى حالتى المنظمات ذات الطبيعة السياسية ، والمنظمات ذات النظام الداخلى المركب ، والتى تختلف فيها حقوق الدول الأعضاء بعضها عن بعض ، حيث يتقرر فى هذه الحالة بجانب قبول العضو الجديد مدى حقوقه فى داخل المنظمة ، من حيث عدد الممثلين وحق التصويت وأسلوب حساب الاغلبية ... الخ .

وفضلا عن الشروط الموضوعية التى ذكرناها ، فان المنظمات الدولية تحدد بعض الشروط الاجرائية التى ينص عليها ميثاقها ، والتى تتعلق بوسيلة تقديم طلب الانضمام وأسلوب بحثه والبت فيه . وتمثل هذه الشروط ، عادة ، بالنسبة للمنظمات الاقليمية قيودا تؤدى الى التشدد فى اقرار الانضمام ، بينما تكون بالنسبة للمنظمات العالمية والمنظمات المتخصصة عاملا يسهل هذا الانضمام .

٢ ــ الاختصاص :

تنقسم المنظمات الدولية من حيث اختصاصاتها الى منظمات عامة ومنظمات متخصصة .

---

(١٧) وقد كان هذا الرأى الاستشارى مثار خلاف فقهى كبير .

وتعتبر المنظمــة عامة اذا امتــــد نشاطها الى مختلف مظاهر الحيـــاة الدولية ، من حل المنـــازعات بين الدول ، ودعم مظاهر التعاون بينها فى المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، ومن أمثلة هـــذه المنظمات عصبـــة الأمم والامم المتحدة ، وكذلك ، وان كان بدرجـــة اقل ، منظمـــة الدول الامريكية وجامعة الدول العربية ، ومنظمة الوحـــدة الافريقية .

وتعتبر المنظمة متخصصة (Institution Spécialisée) اذا اقتصـــر نشاطها على موضوع معين أو مرفق دولى محدد .

وتتنوع المنظمات المتخصصة على النحو التالى :

(أ) **منظمات تشريعية** : وهى التى تسعى الى توحيد القواعد القانونية الخاصة بعلاقة دولية معينة . ولمـــا كانت الدول تحرص على الاحتفاظ بسيادتها التشريعية كاملة ، فان دور هـــذه المنظمات يتمثل فى اعـــداد مشروعات اتفاقيات دولية وعرضها على الدول ، أو فى مجـــرد اصـــدار توصيات بقصد توحيد تشريعات الدول فى موضـــوع معين . ومن أمثلتها منظمة العمل الدولية ومنظمة الطيران المدنى الدولية .

(ب) **منظمات قضائية** : وتختص بالفصل فى المنازعات الدوليـــة وفق أحكام القانون الدولى . ومن أمثلتها محكمة العـــدل الدولية (ومن قبلها المحكمة الدائمة للعدل الدولى) ، والمحكمة الاوروبية لحقوق الانسان .

(جـ) **منظمات تنفيذية** : ومنها المنظمـــات الاقتصـــادية التى تختص بالمواد المنتجـــة (سكر ـــ قمح ـــ فحم وصلب) ، أو بالنظم الجمركيـــة (اتحادات جمركيـــة ـــ اتحادات نشر التعريفات الجمركية) ، أو بالبنوك (البنك الدولى للانشاء والتعمير) ، أو بالنظم النقـــدية (صندوق النقد الدولى) ، أو حتى بموضوعات اقتصادية أشمل ، مثل الوحدة الاقتصادية (المنظمة الأوروبية للتعاون الاقتصـــادى) ، ومنها المنظمات الاجتماعية والانسانية التى تختص بالمسائل الصحية (منظمة الصحة العالمية ، والمكتب المركزى الدائم لمكافحة المخدرات) ، أو بالعمل والعمال (منظمة العمـــل الدولية) ، أو برعاية فئات معينة (الأطفـــال ـــ النساء ـــ اللاجئين) ، ومنها ايضا المنظمات العسكرية التى تختص بوضع نظام للدفاع المشـــترك سواء فى اطار الأحـــلاف العسكرية أو معـــاهدات الدفاع المشترك ، ومن امثلتها منظمة حلف شمال الاطلنطى واتحاد اوروبا الغربية .

٣ ـ السلطات (١٨) :

تتمتع كل المنظمات الدولية ـ كقاعدة عامة ـ بمجموعة السلطات اللازمة لادارة عملها الداخلى والمتعلقة بالموظفين ، وتمويل المنظمة ، وأساليب تسيير العمل فيها .

على أنه يمكن تقسيم المنظمات الدولية الى خمسة انواع وفقـا لمدى تمتعها بسلطات أوسع من تلك السلطات الأوليـة ، تتـدرج على النحو التـالى :

(أ) فهناك عدد كبير من المنظمات لا يتمتع بأيسلطة حقيقية فى مواجهة الدول الأعضاء ، ويقتصر دوره على تبـادل المعلومات ونشرها واجـراء البحـوث .

(ب) وهناك عدد كبير آخر لا يملك سوي سلطات التعبير عن رغبات او اراء (الآراء الاستشارية لمحكمة العـدل الدولية) ، أو اصدار توصيات ليست لها صفة الالزام القانوني (توصيات الجمعية العامة للامم المتحدة) .

(ج) وبعض المنظمات ـ وهى قلة ـ يملك سـلطة اصـدار قرارات قانونيـة ملزمة (قرارات مجلس الأمن فى أحوال تهـديد الأمن ووقوع العدوان ـ أحكام محكمة العدل الدوليـة ـ قرارات « السلطة العليـا » للجماعة الاوروبية للفحم والصلب (Haute-Autorité de la C.E.C.A.) .

(د) وبعض المنظمات الأخري ـ وهى قلة ايضا ـ تتمتع بسلطات ذاتية تباشرها دون أن تحل محل الاجهزة المختصة فى الدول الأعضـاء ؛ واهم هذه السلطات سلطة الرقابة وسلطة العمل المباشر .

(هـ) وهنـاك اخيرا عدد نادر جـدا من المنظمات يملك سلطات ذاتية يحل بها محل الاجهزة المختصة بالتشريع أو القضاء او التنفيذ العسكرى فى الدول الأعضاء . وان كانت أكثر المنظمات تطورا فى هذا النوع لا تباشر مثل هـذه السلطات الا بصفة استثنائية ومحدودة للغاية . ومثال ذلك سلطات مجلس الأمن فى اتخاذ اجراءات عسكرية فى حالة وقوع عدوان ، وهى سلطات ، مازالت حتى اليوم ، نظرية أكثر منها عملية .

---

(١٨) سيكون موضوع سلطات المنظمات الدولية وما يرد عليها من قيود محل دراسة تفصيلية عند الكلام عن النظام القانونى للمنظمات الدولية .

ويجدر بالاشارة أن المنظمات الاوروبية تتمتع بسلطات ذاتيـــة واسعة فى المجالات التشريعية والقضائية والتنفيذية دعت الى ظهــور اصطلاحات جديدة (مثل منظمات فوق الدول ــ اندماج ــ نقل اختصاص) فى قاموس المنظمات الدوليـــة لتعبر عن اتجاه جـــديد ، يجعلنـــا فى الحقيقة أمام نوع آخـــر من المنظمات الدوليـــة أقرب مايكون الى صـــورة الاتحـــاد الفـــدرالى (Féderation) (١٩) .

وواقع الامر انه ليس هناك انفصال بين المنظمات الدولية ونظام الاتحاد الفدرالى . فليس هذا النظام سوى درجة أكثر تقدما من درجات التنظيم الدولى . وتقترب الجماعات الأوروبية ــ كمـــا سيتضح من دراستنا لها ــ أكثر من اى منظمات اخرى من هذا النظام الفدرالى .

ويمكننا على ضوء العرض السابق لأنواع المنظمات الدوليـــة أن نحصر المنظمات المعاصرة ــ وفقا لراى الاستاذ روتير (٢٠) ــ فى التقسيم الآتى :

١ ــ هناك منظمات دولية تضم عـــددا كبـــيرا من الدول وهى غـــير متخصصة ، وسلطاتها محدودة . وتعتبر الامم المتحدة نموذجا لها .

٢ ــ وهنـــاك منظمات دوليـــة اخرى تضم عـــددا محدودا من الدول واختصاصاتها عامة وسلطاتها واسعة نسبيا وتقترب هـــذه المنظمات من شكل الاتحاد التعاهدى (الكونفدرالى) (Confédération) (٢١) ، بل

---

(١٩) الاتحاد الفدرالى رابطة تنشأ بين عدة دول تتفق فيما بينها – بمقتضى دستور– على تشكيل اتحاد دائم ، له حكومة مركزية ورئيس واحد تتركز فيهما اختصاصات الشخصية الدولية . وتفنى الشخصية القانونية للدول أعضاء الاتحاد فى شخصيه قانونية واحدة للاتحاد ، وان اختلف التنظيم الدستورى فى كل دولة عضو . انظر مقالنا بعنوان « الدولة الفدرالية فى القانون الدولى » ، فى « دراسات القانون الدولى » الصادرة عن الجمعية المصرية للقانون الدولى ، سنة ١٩٦٩ ، ص ٢٢١ .وراجع أيضاً :
Colliard (C.A.), «Institutions internationales», Paris, 1967, p. 124 et ss.

(٢٠) راجع Reuter ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٢٠٢ .

(٢١) الاتحاد التعاهدى رابطة بين الدول تنشأ نتيجة اتفاقها على اقامة هيئة مشتركة تكون لها سلطة رسم السياسة العامة للدول الأعضاء ، وسلطة تنسيق الشئون الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بينها . وتحتفظ كل دولة عضو فى هذا الاتحاد بشخصيتها القانونية الدولية .

واحيانا من الاتحاد الفدرالى . ومن أمثلتها الجماعة السياسية الأوروبية التى أعد مشروعها فى عام ١٩٥٣ .

٣ — وتوجد منظمات دولية متخصصة ، وسلطاتها محدودة . وهى تكون أحيانا ذات اتجاه عالمى ، وأحيانا أخرى أقليمية . وتتمثل فى المنظمات الدولية المتخصصة .

٤ — وتوجد منظمات دولية ذات سلطات واسعة ، ولا تضم الا عددا محدودا من الدول . وهذا النوع نادر جدا ، ذلك أنه من الصعب أن توافق الدول على السماح لمنظمة بمباشرة سلطات واسعة فى مجال موضوع محدود . وقد أثبتت التجربة ان المنظمات تسعى فى مثل هذه الحالات الى توسيع نطاق اختصاصاتها . وخير نموذج لهذا النوع الجماعة الأوروبية للفحم والصلب .

الفصل الثانى

التطور التاريخى لنشأة المنظمات الدولية

بدات فكرة التجمع الدولى من اجل تنظيم المصالح المشتركة للجماعة الدولية منذ القرون الوسطى فى كتابات للفقهاء ورجال الكنيسة . وظهرت صور عملية لهذا التجمع فى القرن التاسع عشر فى شكل مؤتمرات دولية، ولجان واتحادات دولية . وخرجت المنظمات الدولية ـ بالمعنى العلمى الدقيق ـ الى حيز الوجود لأول مرة فى عام ١٩١٩ ، بقيام عصبة الأمم . ثم بدات مرحلة جديدة فى تطور المنظمات الدولية بنشأة هيئة الامم المتحدة فى عام ١٩٤٥ ، بعد الحرب العالمية الثانية ، فى محاولة لتلافى سلبيات التجربة السابقة ، ومن اجل تنظيم دولى أقوى واكثر فعالية .

وبذلك يمكن تقسيم تاريخ نشأة المنظمات الدولية الى ثلاثة عصور ، يتميز كل منها بطبيعته الخاصة : عصر ما قبل عصبة الأمم ، عصر عصبة الأمم ، وعصر الامم المتحدة .

المبحث الأول

عصر ما قبل عصبة الأمم

نادى الفلاسفة والفقهاء منذ أوائل القرن الرابع عشر بضرورة زيادة التعاون بين الدول ، وانشاء اتحادات لتنظيم المجتمع الدولى . ووضعوا فى سبيل تحقيق ذلك عددا من المشروعات يغلب على معظمها روح المثالية ويصعب تحقيقها فى ظل الصراعات التى كانت تسود أوروبا فى ذلك الحين (١) . ولم يبدأ الفقه فى وضع مشروعات محددة للتنظيم الدولى الا

---

(١) من هذه المشروعات – على سبيل المثال – مشروع « بيير ديبوا (Pierre Dubois) سنة ١٣٠٥ ، ومشروع « دانتى اليجييرى » (Dante Alighieri) الذى نشره فى كتابه =

فى القرن الثامن عشر (٢) ، منها على سبيل المثال : مشروع السلام الدائم فى أوروبا الذى وضعه « شارل ايرينيه كاستل » (Charles-Irénée Castel) عام ١٧١٣ ، ومشروع المحكمة الأوروبية الذى نشره « برينيه » (Brunet) فى عام ١٧٨١ ، ومشروع « بنتام » (Bentham) فى عام ١٧٩٣ ، ومشروع المحكمة الدولية وبرنامج الوحدة الاوروبية الكاملة الذى وضعه « هنرى دو سان سيمون » (Henri de Saint-Simon) (٣) فى عام ١٨١٤ ، لتحقيق اتحاد بين دول أوروبا ، تحتفظ فى داخله كل دولة باستقلالها . كما كانت هنــاك مشروعات أخــرى لچان چاك روسو وكانت الأمــير البولنــدى آدم سارتوريسكى والامريكى الكسندر هاميلتون وغيرهم (٤) .

وظهرت فى هذه الفترة نماذج عملية للتنظيم الدولى تمثلت فى صـــورة مؤتمرات دولية ، ولجان دولية ، واتحادات دولية ادارية .

اولا ــ المؤتمرات الدوليـــة :

تميزت المؤتمرات الدولية ، التى عقدت فى هذه الفترة وبصفة خاصــة

= «De Monarchia» فى سنة ١٣١٠ ، ومشروع « سلى » (Sully) سنة ١٦٣٨ بانشاء جمهورية مسيحية كبرى تضم جميع شعوب أوروبا ، ومشروع « وليم بن » (William Penn) سنة ١٦٩٢ بانشاء نوع من الاتحاد الكونفدرالى بين الدول .

(٢) كان المجتمع الدولى لا يضم فى ذلك الوقت إلا دول أوروبا المسيحية . فلم تتمتع روسيا بعضوية هذا المجتمع إلا فى أواخر القرن السابع عشر ، والولايات المتحدة الأمريكية فى أواخر القرن الثامن عشر ، ودول أمريكا اللاتينية فى منتصف القرن التاسع عشر . وبعد قبول تركيا عضوا بهذا المجتمع ، بمقتضى معاهدة باريس فى عام ١٨٥٦ ، فتحت عضوية المجتمع الدولى للدول غير المسيحية .

(٣) نشر المشروع فى كتاب بعنوان :

«De la réorganisation de la société européenne, ou de la nécessité et des moyens de rassembler les peuples de l'Europe en un seul corps politique en conservant à chacun son indépendance naturelle».

(٤) راجع فى تفاصيل هذه المشروعات ، د. عبد الله العريان ، « فكرة التنظيم الدولى — تطورها التاريخى وخصائصها الحاضرة » : مجلة القانون والاقتصاد : عدد مارس — يونيه ١٩٥٥ ، ص ٢٢٣ وما بعدها . وراجع أيضاً :

Korowicz (M.S.), «Organisations Internationales et Souveraineté des Etats Membres», Paris, 1961, p. 29 et ss.

خلال القرن التاسع عشر ، بأنها كانت مؤتمرات سياسية ، بهدف حفظ توازن القوى بين دول أوروبا الكبرى ، التى ادعت لنفسها حق الاشراف على الأمن والسلام . وقد كان اهم هذه المؤتمرات : التحالف المقدس والوفاق الاوروبى

١ ــ التحالف المقدس (La Sainte-Alliance) :

حاول مؤتمر ڤيينا سنة ١٨١٥ أن يعيد تنظيم أوروبا بعد الفوضى التى خلفتها حروب نابليون . ونشأ أسلوب جديد لتنظيم العلاقات الدولية تمثل فى توقيع الدول الأربع الكبرى (روسيا وبروسيا والنمسا وبريطانيا العظمى) (٥) لمعاهدة تحالف تحملهم مسئولية الحفاظ على سلام أوروبا والعالم كله . واتفقت هذه الدول على رسيلتين لتحقيق ذلك ، وهما المؤتمرات ومبدأ التدخل . وكانت المؤتمرات اجتماعات دورية لبحث المصالح المشتركة بين الدول الكبرى ، وقد عقدت اربعة مؤتمرات فى الفترة من ١٨١٨ الى ١٨٢٢ : مؤتمر اكس لاشابيل فى ١٨١٨ لتنظيم أوضاع فرنسا ، ومؤتمر كارلسباد وڤيينا فى ١٨١٩ ــ ١٨٢٠ لدراسة الحركات الوطنية والتحررية فى المانيا ، ومؤتمر تروبو وليباخ فى ١٨٢٠ ــ ١٨٢١ لاخماد الثورة فى ايطاليا ، ومؤتمر ڤيرونا فى ١٨٢٢ لبحث الأوضاع الناجمة عن الثورة فى اسبانيا .

ولم تكن هذه المؤتمرات مجرد لقاءات ديبلوماسية ، وانما كانت تتخذ قرارات فى المسائل المشتركة بين الدول الكبرى ، بل ولم تتردد فى أن تتبع قراراتها بالتنفيذ الجبرى بالقوة المسلحة . فقد كلف « مترنيخ » (Mitternich) من قبل مؤتمر تروبو وليباخليقوم بالتدخل العسكرى ضد الثورة فى ايطاليا ، وكلفت فرنسا من قبل مؤتمر ڤيرونا بالتدخل العسكرى فى أسبانيا لاعادة فرديناند السابع الى السلطة .

واذا كان التحالف المقدس قد باشر اختصاصاته كممثل لوحدة دول أوروبا الكبرى ، فقد كان ذلك بهدف ضمان استمرار انظمة الحكم الاستبدادية فى مختلف دول أوروبا (٦) .

---

(٥) انضمت فرنسا وهولندا والدانمرك والسويد والنرويج وأسبانيا والبرتغال إلى هذا التحالف فيما بعد .

(٦) راجع محاضرات الأستاذ « بوركان (Bourquin) بعنوان : =

٢ ـ الوفاق الأوروبى (Le Concert Européen) :

نشأ هذا « الوفاق » ، خلال القرن التاسع عشر ، عن ايمان من دول أوروبا بأن مصالحها العليا المشتركة تحتم عليها وجود مؤتمر لها ، وتحقيق الوحدة بينها . ويشبه هذا « الوفاق » التحالف المقدس من حيث أسس التنظيم . وتقوم هذه الأسس ـ التى لا تستند الى اى اتفاقية محددة ـ على عدة نقـــاط :

١ ـ انه تنظيم يجمع الدول الكبرى وحدها ، وعددها خمس : الحلفاء الأربعة فى١٨١٥ (روسيا وبروسيا والنمسا وبريطانيا العظمى) وفرنسا . وتتفق هذه الدول على عـدم القيام بأى تصرف من شأنه الاخلال بالوضع الراهن فى أوروبا .

٢ ـ انه تنظيم لا يقوم على أجهزة دائمة ، وانما تتوقف الاجتماعات على الارادة الحرة للدول بحيث تحدد هذه الدول موعد ومكان انعقاد الاجتماع كلما ثارت مشكلة ما . وبذلك كانت الطبيعة القانونية لهــذا « الوفاق » اشبه بالمؤتمر الدبلوماسى .

٣ ـ انه تنظيم يرفض استخدام القوة كلما امكن ذلك . فهو يلجأ الى الوسائل السلمية لفض المنازعات باجراء تحقيقات وعقـد مؤتمـــرات أو تقديم حلول قضائية او سياسية للمنازعات (٧) ، ومع ذلك فقـد لجأ الى اتخاذ اجراءات عسكرية فى حالات نادرة (٨) .

= «La Sainte-Alliance» ، فى مجموعة محاضرات أكاديمية القانون الدولى بلاهاى (R.C.A.D.I.) سنة ١٩٥٣ ، ص ٨٣ . وانظر أيضاً :

L'Huillier (F.), «Les institutions internationales et transationales», Paris, 1961, p. 8; Reuter (P.), «Institutions internationales», Paris, 1967, p. 25 et ss.; Colliard (C.A.), «Institutions internationales», Paris, 1967, p. 34.

(٧) مثال ذلك معاهدة ١٥ نوفمبر ١٨٣١ التى حددت الوضع الدولى لبلجيكا وحيادها ، والتى تأكدت بمعاهدات ١٨ أبريل ١٨٣٩ ، التى وقعتها الدول الكبرى وبلجيكا وهولندا .

(٨) مثال ذلك ما قرره المؤتمر فى ١٨٣٢ من اتخاذ إجراءات عقابية ضد هولندا ، وما قرره فى ١٨٨٦ من فرض الحصار البحرى على شواطىء اليونان لمنعها من الاعتداء على تركيا .

واذا كان « الوفاق الأوروبى » قد أسهم فى استقرار العلاقات الدولية خلال عشرات السنين ، الا أنه كان يقوم ـ شأن التحالف المقدس ـ على ديكتاتورية الدول الكبرى وسيطرتها على الدول الصغيرة (٩) . كما أنه لم يكن يعمل بصفة منتظمة ، ولم تكن له ارادته المستقلة ، وانما كان يلزم اجماع الدول الاعضاء فيه ، كما كانت تشل حركته فى حالة نشوب نزاع بين الدول الكبرى نفسها (١٠) .

كما عقدت مؤتمرات اوروبية اخرى ، كان اهمها مؤتمرات لاهاى فى ١٨٩٩ و ١٩٠٧ ، الخاصة بقواعد الحرب والحياد ، ووسائل فض المنازعات بالطرق السلمية . وقد دفعت هذه المؤتمرات الأوروبية الدول الامريكية الى مزيد من التقارب فيما بينها ، خوفا من ان يؤدى التكتل الاوروبى الى التدخل فى شئون امريكا . واصدرت الولايات المتحدة الامريكية تصريح مونرو فى ١٨٢٣ ، يقضى بعدم سماحها لأى دولة أوروبية بالتدخل فى شئون القارة الامريكية أو احتلال أى جزء منها . وقد تمثل تقارب الدول الامريكية فى صورة مؤتمرات دورية ، انتهت بتكوين الاتحاد الامريكى ، الذى صار فى حكم الوكالة المركزية الدائمة لتبادل المعلومات . وقد استمرت هذه المؤتمرات فى الانعقاد كل خمس سنوات ، الى ان قررت معاهدات ريو وبوجوتا فى ١٩٤٧ و ١٩٤٨ انشاء منظمة الدول الامريكية .

ثانيا ـ اللجان الدولية :

ظهرت فى اوائل القرن التاسع عشر ـ مع تطور العلاقات الدولية ونموها ـ أجهزة دولية فنية ، مهمتها زيادة التعاون فى غير المجالات السياسية (١١) . وقد تمثلت فى شكل لجان متخصصة تضم مندوبين عن الدول المعنية ، ومن امثلتها :

---

(٩) راجع :
Dupuis, «Le principe d'équilibre et le Concert européen, de la paix de Westphalie à l'Acte d'Algésiras», Paris, 1911.

(١٠) رغم الثغرات التى تخللت هذه التجربة ، فقد كانت تتضمن العناصر الأساسية لتقييم منظمة دولية بالمعنى الفنى . راجع :
Colliard (C.A.), «Institutions internationales», Paris, 1967, p. 35.

(١١) لم تتحمس الدول خلال هذه الفترة إلى انشاء أجهزة دولية سياسية ، تمسكا منها بأن تظل سيادتها غير مقيدة .

١ — اللجان النهرية الدوليـــة :

فقد قررت معاهدة باريس الموقعة فى ١٨١٤ ، ومعاهدة ڤيينا الموقعــة فى ١٨١٥ ، انشاء هيئات خاصـــة تتولى الاشراف على حـــرية الملاحة فى الأنهار الدولية التى تمر بأقليم اكثر من دولة ، مثل لجنة الراين ولجنــة الدانوب . وقد كانت هذه اللجان تتولى الاشراف على تطبيق المعاهــدات الخاصـــة بالملاحة فى الأنهار الأوروبية الدولية ، وتصـــدر فى سبيل ذلك قرارات تتولى الدول المعنية تنفيذها عن طريق تشريعاتها الوطنية . وقد كانت لجنة الدانوب تتمتع باختصاصات تنفيذية ولائحية ، كمـا كانت لجنة الراين تتمتع باختصاصات قضائية بالنسبة لمنازعات الأفراد .

٢ — اللجان الصحية الدوليـــة :

فقد انشأت الدول الأوروبية لجانا للاشراف على الأحوال الصحية فى مستعمراتها الافريقية والآســيوية ، وفى الشرق الاوسط . ومن امثلتها لجنة القسطنطينية ، ولجنة بوخارست ، ولجنة طنجة .

٣ — اللجان المالية الدوليـــة :

وهى لجان انشأتها الدول الاوروبيـــة لتنظيم الأحـــوال الماليـــة فى مستعمراتها ، او لتحصيل الديون من البلاد المدينة لها ، مثل لجنة الدين المصرى (١٨٧٨) ، ولجنة الدين اليونانى (١٨٩٧) ، ومجلس ادارة الدين العثمانى (١٨٩٨) ، ولجنتى الدين الصينى والمراكشى .

ثالثا — الاتحادات الدولية الادارية :

وهى هيئات نشأت لتنظيم بعض المرافق العامة الدولية ، بهدف رعاية المصالح المشتركة الناتجة عن اتساع التجارة والاتصالات الدولية ، وتتميز بوجود هيكل ادارى مشترك (أمانة عامة أو مكتب) . وقد اقتصرت بعض هذه الاتحادات على تنظيم عــلاقات فنية بين دول منطقة معينة ، فى حين تمتع البعض الآخر بالصفة العالمية ، وكان يضم دولا غير أوروبية (١٢) .

---

(١٢) راجع :

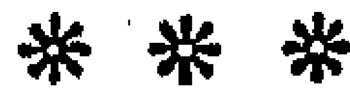
Mirabelli (R.), «Théroie générale des Unions Internationa-les», R.C.A.D.I., 1925, t. 7, p. 345.

ومن امثلة هذه الاتحادات ما نشأ فى مجال النقل والمواصلات ، مثل اتحاد التلغراف الدولى (اتفاقية باريس ١٨٦٥) ، واتحاد البريد العالمى (اتفاقية برن ١٨٧٤) ، ومكتب النقل الدولى (اتفاقية برن ١٨٩٠) ، وهيئة الطيران الدولى التى أنشئت فى ١٩١٩ وحلت محلها هيئة الطيران المدنى الدولية منذ عام ١٩٤٤ .

ومنها ما نشأ فى المجال الاقتصادى ، مثل الاتحاد الدولى لنشر التعريفات الجمركية (اتفاقية بروكسل ١٨٩٠) ، واتحاد صناعة السكر (اتفاقية بروكسل ١٩٠٢) .

ومنها ايضا ما نشأ فى المجال العلمى والاجتماعى ، مثل المكتب الدولى للموازين والمقاييس (اتفاقية برن ١٨٨٣) ، واتحاد حماية الملكية الادبية والفنية (اتفاقية برن ١٨٨٦) ، ومكتب العمل الدولى (معاهدة فرساى ١٩١٩) .

هذا ولا يزال عدد من هذه الاتحادات يباشر عمله حتى اليوم ، بعد أن تطور بما يتلاءم وصورة التنظيم الدولى الحديث .



ولم تكن الصور السابقة من المؤتمرات الدولية واللجان والاتحادات الدولية منظمات دولية بالمعنى الفنى لهذا الاصطلاح ، اذ لم تتمتع بالشخصية القانونية المستقلة ، ولم تكن تمس سيادة الدول الاعضاء فيها ، بل كانت مجرد اداة تنسيق بينها . ومع ذلك فقد كانت تمهيدا لقيام المنظمات الدولية فى القرن العشرين ، فضلا عما حققته من تقارب بين أعضاء الجماعة الدولية خاصة فى المجالات غير السياسية .

المبحث الثانى

عصر عصبة الأمم

تعد هذه المرحلة اهم مراحل تطور التنظيم الدولى . وهى تختلف جذريا عن المرحلة السابقة وما تخللها من تجارب . ذلك أنها تميزت بظهور اول منظمة دولية بالمعنى العلمى ، وهى عصبة الامم Société des Nations التى نشأت فى أعقاب الدمار الذى خلفته الحرب العالمية الأولى ، فى سبيل حفظ

السلام وتحريم استخدام القوة ، واحترام القواعد القانونية فى العلاقات الدولية ، كما نشأت منظمات اقليمية فى أوروبا وامريكا وآسيا ، فضلا عن ظهور منظمات عالمية جديدة تعمل فى المجالات غير السياسية ، وتدعيم اللجان والاتحادات الدولية القائمة التى تعمل فى هذه المجالات (منظمات متخصصة) .

١ ــ عصبة الأمم :

يرتبط انشاء عصبة الأمم بانتهاء الحرب العالمية الاولى ، حيث دعا الحلفاء الى انشاء منظمة دولية تسعى الى تجنب تكرار كارثة الحرب ، ومن أجل حفظ السلام وزيادة التعاون الدولى (١٣) .

وكان هناك نحو ثلاثين مشروعا بشأن شكل التنظيم الدولى المقترح تقدمت بها هيئات خاصة وحكومية ، من أهمها مشروعات رسمية ثلاثة : الأول مشروع أعدته الولايات المتحدة الامريكية تحت اشراف الرئيس ويلسون ، وكان يخول العصبة اختصاصات واسعة فى مجال خفض التسلح ، ويأخذ بمبدأ التحكيم الاجبارى فى المنازعات الدولية . والثانى مشروع فرنسى اعده « ليون بورجوا » (Léon Bourgeois) ، يرمى الى خلق منظمة ذات اختصاصات واسعة تجعل المجتمع الدولى اقرب ما يكون الى شكل الدولة الاتحادية (Etat fédéral) ، فيأخذ بمبدأ التحكيم الاجبارى ويجعل للعصبة قوة عسكرية دولية دائمة يمكنها استخدامها عند الاقتضاء ضد الدول المتنعة عن تنفيذ قراراتها . والثالث مشروع بريطانى يقوم على قدسية سيادة الدول الاعضاء فيحد بالتالى من اختصاصات المنظمة ليجعل منها مجرد تجمع دولى يعتمد على الراى العام العالمى وتأثيره الأدبى، وهو لذلك يرفض فكرة التحكيم الاجبارى وفكرة الجزاء فى حالة عدم تنفيذ قرارات المنظمة .

وقد اخذت لجنة « هيرست ــ ميلر » ــ المشكلة لوضع مشروع عصبة الامم ــ بوجهة النظر البريطانية (١٤) . وقد تم اقرار هذا المشروع فى مؤتمر

---

(١٣) وكان الرئيس الأمريكي ويلسون قد أعلن خلال الحرب، فى ٨ يناير ١٩١٨ ، أمام الكونجرس ، مبادئه الأربعة عشر ، ومن بينها انشاء تجمع عام من الأمم يهدف إلى حفظ السلام الدولى .

(١٤) انظر : على ماهر ، « القانون الدولى العام » ، ١٩٢٤ ، ص ٩٨ وما بعدها ؛ ــ

فرساى فى ٢٨ ابريل ١٩١٩ ، واصبح عهد عصبة الأمم جزءا من معاهدات الصلح (١٥) ، ودخل حيز التنفيذ عام ١٩٢٠ .

ويقع العهد فى ست وعشرين مادة ومقدمة تحــدد اغراض العصبة والتى تنحصر فى « توثيق التعاون بين الامم وضمان السلم والأمن الدولى » . ثم يردف العهد ذلك ببيان المبادىء التى تقدم عليها الهيئة وتتمثل فى :

١ ـ قبول الدول لالتزامات معينة بعدم الرجوع الى الحرب .

٢ ـ أن تقوم العلاقات بينها علانية وعلى أساس العدالة والشرف .

٣ ـ أن تلتزم باحترام قواعد القــانون الدولى العــام وتتبعها فى تصرفاتها .

٤ ـ أن تحقق العــدالة وتحترم الالتزامات التى تتقرر فى المعاهدات .

وبعد ذلك يحدد عهد العصبة اسلوب تشكيلها ، والمهــام التى تضطلــع بها ، ووسائل تحقيق اهدافها .

وقد تميزت عصبة الأمم ، التى اتخذت جنيف مقــرا لها ، بمجموعة خصائص اهمها :

١ ـ أنها منظمة ذات اتجاه عالمى :

فعلى عكس التجارب السابقــة التى اقتصرت على الدول الاوروبية ، كانت عصــبة الامم هيئة عالميـــة تسمح بعضويتها لكل الدول . وكانت العضــوية نوعين :

أ ـ عضــوية بالتأسيس ، وتشمل الدول التى وقعت عهـــد العصبة ، ومجموعة اخـــرى ورد ذكرها فى ملحق العهـــد ، وكان مسموحا لهـــا بالانضمام خلال مدة معينة .

= د. محمود سامى جنينة «القانون الدولى العام» ، ١٩٣٨ ، ص ٤٣٣ وما بعدها؛ د. على صادق أبوهيف ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٦٤٥ وما بعدها ؛ و (Colliard) ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٤٩ .

(١٥) يقول (L'Huillier) ان الربط بين العصبة ومعاهدات الصلح أعطى المنظمة الجديدة « صورة الاتحاد بين المنتصرين » ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ١٥ .

ب ـ عضوية بالانضمام ، وتشمل الدول التى توافق العصبة على قبولها باغلبية ثلثى أعضاء الجمعية العامة .

غير أنه ، من الناحيـة الواقعية ، لم تنجح العصبة فى تحقيق صفة العالمية ، ذلك أنها لم تضم فى أى وقت كل الدول (١٦) ، كما ظل الطابع الأوروبى غالبا عليها . ففى السنوات الاولى لهـا استبعد اعضاؤها المؤسسون (الحلفاء المنتصرون) الدول الاعداء فى الحرب، كما ظلت العصبة محرومة من اسهام الدول الكبرى فى نشاطها . فقد رفضت الولايات المتحدة الامريكية الاشتراك فيها لاعتقادها أن ذلك يؤدى الى تدخل أوروبا فى شئون القارة الأمريكية ، مما يتعارض مع مبادىء تصريح مونرو (١٧) . ولم تقبل المانيا الا عام ١٩٢٦ ثم انسحبت عام ١٩٣٥ . ولم ينضم الاتحاد السوفييتى الا عام ١٩٣٤ ثم فصل فى ديسمبر ١٩٣٩ بسبب هجومه على فنلندا . كذلك انسحبت اليابان عام ١٩٣٥ وايطاليا عام ١٩٣٧ . وقد ترتب على انسحاب هذه الدول عدم تعاونها ، خاصة فى حالات اتخاذ اجراءات جماعية ضد دولة عضو . وقد أدى ذلك كله الى اضعاف تأثير العصبة .

٢ ـ انها منظمة دائمـة ذات هيكل تنظيمى :

فعلى العكس ايضا من التجارب السابقة انشئت العصبة لفترة غير محددة . فلم تنص معاهدة فرساى على تاريخ معين لانتهائها ، وانما انشئت كى تعمل بصفة مستمرة بواسطة فروع ثلاثة هى :

ا ـ الجمعية العامة : وهى تتكون من مندوبى كل الدول الاعضاء وتجتمع فى دورة عادية مرة كل عام . وتختص بكل المسائل التى تدخل فى نشاط العصبة .

ب ـ المجلس : ويجتمع اربع مرات سنويا (ثلاث مرات اعتبارا من سنة ١٩٢٩) . وهو يتكون من مندوبى الدول الاعضاء الدائمة (انجلترا

---

(١٦) خاصة وان غالبية شعوب آسيا وأفريقيا لم تكن دولا مستقلة فى هذه الفترة .

(١٧) هذا رغم أن تعديلا يعترف بالمبدأ الأمريكى قد أدخل على عهد العصبة فى ١٩٢٢ تشجيعا للولايات المتحدة على الانضمام اليه . وأصبحت المادة ٢١ تنص على أن « الاتفاقيات الدولية التى تضمن استتباب السلام مثل معاهدات التحكيم والاتفاقات الإقليمية كتصريح مونرو لا تعتبر منافية لأى نص من نصوص العهد » .

وفرنسا وايطاليا واليابان والمانيا) (اعتبارا من سبتمبر ١٩٢٦) والاتحاد السوفييتى (اعتبارا من سبتمبر ١٩٣٤) ، ومندوبى دول اعضاء غير دائمة تنتخبهم الجمعية العامة لمدة محددة .

ولما كانت المادة ٤/٢ من عهد العصبة تخول المجلس ، بشرط موافقة اغلبية الجمعية العامة ، حق تعيين دول اخرى به كأعضاء دائمين ، وكانت المادة ٣/١ من المعهد تجيز الانسحاب من عضوية المنظمة ، فقد كانت نسبة الأعضاء الدائمين الى غير الدائمين بالمجلس فى تغير مستمر : ففى عام ١٩٢٢ كان عدد الأعضاء الدائمين أربعة ، وغير الدائمين ستة . وبلغ عدد الأعضاء الدائمين فى عام ١٩٢٦ خمسة ، وكان غير الدائمين تسعة . أما فى عام ١٩٣٦ ، وبعد انسحاب اليابان وايطاليا والمانيا ، فلم يكن هنالك الا ثلاثة اعضاء دائمين واحد عشر عضوا غير دائمين . بل ولم يكن هناك فى عام ١٩٣٩ الا عضوان دائمان .

وباستثناء بعض الحالات القليلة ، كانت قرارات المجلس — مثل قرارات الجمعية العامة — تصدر بالاجماع (١٨) . وكانت اختصاصات هذين الفرعين واحدة تقريبا (مبدأ ازدواج الاختصاصات) ، بل وكانت سلطاتهما متساوية من الناحية القانونية . وقد ادى ذلك الى تهرب كل فرع من تحمل المسئولية احيانا ، او صدور قرارات متعارضة فى احيان أخرى .

جـ — السكرتارية العامة : وهى الجهاز الادارى للعصبة ، ويتولى الاشراف عليه سكرتير عام يعينه المجلس بالاجماع ، وتوافق عليه الجمعية العامة بالاغلبية . ويقوم السكرتير العام بالتحضير لاعمال الجمعية العامة والمجلس ، ومراقبة تنفيذ قراراتهما ، والاتصال بينهما وبين الدول .

٣ — انها — رغم اختصاصاتها الواسعة — تنظيم غير فعال :

فقد خولت العصبة اختصاصات واسعة فى المجال السياسى ومجال التعاون الدولى . فكانت تختص بفض المنازعات بالطرق السلمية ، وتشرف

---

(١٨) من هذه الحالات الاستثنائية ، الاقتراع على دخول عضو جديد بالنسبة للجمعية العامة ، والفصل فى نزاع دولى بالنسبة للمجلس ، إذ لم يكن من حق الدول المتنازعة الاشتراك فى التصويت .

على برامج خفض التسلح ، وتتخذ كل الاجراءات اللازمة لرد اى عدوان على دولة عضو . كما كانت تختص بتوثيق العلاقات الاقتصادية والاجتماعية والفكرية بين الدول (١٩) ، وبالاشراف على ادارة بعض الاقاليم والنهوض بها .

ومع ذلك فقد كانت السلطات الفعلية للعصبة ضعيفة جدا . ويرجع ذلك الى عدة اسباب :

(أ) أن العصبة لم تكن تملك ـ طبقا لعهدها وتحت تأثير الاتجاه الانجلو سكسونى ـ سلطات حقيقية ، بقدر ما كانت تملك الاستناد الى الرأى العام .

(ب) أن ما يصدر عن العصبة ـ ولو فى صورة توصية ـ كان يستلزم اجماع كل الدول الأعضاء . وقد كانت قاعدة الاجماع هذه وراء ضعف حركة العصبة وتأثيرها (٢٠) .

(ج) أن عهد العصبة لم يحرم الحرب . فرغم ان الأمن الجماعى هو الهدف الأساسى للتنظيم الدولى ، ورغم أن العصبة قد قامت وآثار الدمار ما زالت ماثلة أمام الدول ، الا ان عهد العصبة لم يملك تقرير عدم مشروعية الحرب بصفة مطلقة . فقد قررت المادة ١٥ من عهد العصبة عدة اجراءات لحل المنازعات بالطرق السلمية ، فان فشلت جاز للدول الالتجاء الى الحرب دون أن يكون فى ذلك مخالفة منها . ويتحقق ذلك فى الأحوال الآتية :

١ ـ اذا مرت ثلاث شهور على صدور حكم قضائى او من محكمة تحكيم دون أن ينفذ .

٢ ـ اذا مرت ثلاث شهور على صدور قرار اجماعى من المجلس ضد عضو دون أن يمتثل له .

٣ ـ اذا مرت ثلاث شهور على عرض النزاع على المجلس دون أن ينعقد اجماعه على اصدار قرار فيه .

---

(١٩) ولذلك اهتمت عصبة الأمم بالربط بينها وبين الاتحادات الدولية الفنية .

(٢٠) ويرى الأستاذ Reuter عكس هذا الرأى بقوله :

«En réalité, cette règle (règle de l'unanimité) est la stricte application des formules de coopération, elle n'a pas d'ailleurs des effets aussi destructeurs que l'on aurait pu craindre».

المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٢٣٦ .

وبذلك لم تكن الحرب عملا غــير مشروع بصفة مطلقة ، بل كانت على العكس وسيلة أخيرة لحل المنازعات ، بعد انقضـــاء مهلة معينة يحاول المجلس فيها تجنب قيام الحرب .

(د) ان الاجراءات الجمـاعية التى تتخذها العصـــبة ضـــد الدولة المعتدية ــ طبقا للمادة ١٦ ــ كانت غـير كافية ، سواء بالنسبة للجزاءات الاقتصادية أو العسكرية . ذلك أنه كان يشترط لاتخاذ هـذه الاجراءات وقوع العدوان فعلا ، فلا يمكن اتخاذها عند وجود تهـــديد للسلام مهما كان خطيرا ، وبذلك يكون التدخل ــ فى أغلب الأحوال ــ متأخرا .

ولم يكن هناك تحديد لمعنى العـــدوان أو المعتدى ، ولم تكن العصـــبة تملك هذا التحديد ، بل كان الأمر متروكا لمطلق تقـدير كل دولة . ويعنى ذلك عـــدم التزام الدول بتطبيق الجزاءات الجماعية الا اذا قررت بنفسها اعتبار احدى الدول معتدية .

وفضلا عن ذلك فقـــد قررت العصبة حرية الدول فى تطبيق جزاءاتها الاقتصـــادية على فترات ممتدة ، وليس بصفة فورية كما يستخلص من نصوص عهد العصبة .

اما بالنسبة للجزاءات العســكرية التى يقـــررها المجلس ، فقـــد كان تنفيذها رهنا بموافقة الدول الأعضاء ، مما ادى الى عـــدم تنفيذ الغالبية العظمى من هذه الجزاءات .

وواقع الأمر ان المادة ١٦ من عهد العصبة لم تطبق سوى مرة واحـــدة ضد ايطاليا بسبب عدوانها على الحبشة فى عام ١٩٣٥ . ورغم ان اجراءات العصبة قد اقتصرت على جزاءات اقتصـــادية ، فانها لم تطبق الا بعـــد تأخير متعمد من جانب عدد كبير من الدول ، مما أدى الى الفشل فى حـــل النزاع الايطـــالى الحبشى (٢١) ، ودفـــع بعض الدول الى الانسحاب من المنظمة (٢٢) ، أو الامتناع عن الاسهام فى نشاطها .

---

(٢١) كذلك فشلت العصبة فى رد عدوان اليابان على الصين ، وفى رد العدوان على النمسا وتشيكوسلوفاكيا وهولندا ؛ وأخفقت فى منع قيام الحرب بين برجواى وبوليفيا ؛ ولم يكن لها أى صوت فى الحرب الأهلية فى أسبانيا .

(٢٢) مثل اليابان وايطاليا وألمانيا .

هذا فضــــلا عن تهاون العصبة فى الرقابة على تنفيذ برامج تحـــديد التسلح ، مما أدى الى زيادة تسلح بعض الدول بصورة كبـــيرة ادت الى اختلال توازن القوى .

ولقد كانت الاهداف المرجوة من عصبة الامم اكبر من قدراتها والوسائل المتاحة لها . ولذا كان طبيعيا أن تفشل فى حل المنازعات الدوليــة ، وأن يتناقص دورها تدريجيا ، الى أن توقف نهائيا بسبب نشوب الحـــرب العالمية الثانية بين دول الحلفاء من جهة ودول المحور من جهة اخـرى ، حتى تمت تصفيتها فى ابريل سنة ١٩٤٦ ، حين قررت جمعيتها العامة فى آخر دورة لها فى جنيف أن تؤول اموالها وممتلكاتها الى الأمم المتحدة (٢٣).

ومن الانصاف أن نقـــرر أنه رغم عوامل النقص فى تجـــربة العصبة ، وفشلها فى تجميع دول العـــالم تحت رايتها ، وفى أن تكون أداة فعـــالة للحفاظ على السلام ، فقد حققت بعض النجاح فى مجال المنازعات القانونية، وفى مجال النشاط الاقتصادى والاجتماعى (٢٤) ، وكذلك بالنسبة لحـل بعض المنازعات السياسية الصـــغيرة مثل النزاع الالمانى البولنـــدى حول سيليزيا العليا فى ١٩٢١ ، والنزاع الانجليزى التركى فى ١٩٢٥ ، والنزاع اليونانى البلغارى ١٩٢٥ ، والنزاع بين كولومبيا وبيرو ١٩٣٥ . وفضـــلا عن ذلك فقـــد بعثت الشعور العام بأهمية التضـــامن الدولى ، وحتمية وجود منظمة دولية عالمية ، ودعمت فكرة المساواة بين الدول ، كبـــيرها وصغيرها ، كما وضعت البذور الأولى لفكرة الأمن الجماعى (٢٥) .

---

(٢٣) جاء فى كلمة رئيس هذه الدورة ما يأتى: « نحن نعلم أننا ترددنا فى تحمل مسئوليات القرارات الخطيرة فى حين أن القوة كانت لازمة . ونحن نعلم أننا لا نستطيع أن نهرب من حكم التاريخ » .

(٢٤) فقد كانت — من الناحية العملية — فى حكم المركز الرئيسى للهيئات الدولية الفنية ، وسعت إلى التنسيق معها دون ضمها اليها . بل ان وجود العصبة نفسه أتاح خلق عدد كبير من هذه الهيئات . ومع ذلك فقد عجزت عصبة الأمم عن مواجهة الأزمة الاقتصادية العالمية فى ١٩٢٩ — ١٩٣١ .

(٢٥) راجع فى تقييم دور عصبة الأمم :

Ray (J.), «Commentaire du Pacte de la S.D.N.», Paris, 1930, et 4 Suppléments, 1931-1935; Scott (J.B.), «Le principe de l'égalité dans les rapports internationaux», R.C.A.D.I., 1932,—

٢ ـ المنظمات الاقليمية :

نشأت في قارات أوروبا وأمريكا وآسيا بعض المنظمات التي تضم مجموعة محدودة من الدول تجمعها روابط ومصالح خاصة ، في الفترة السابقة على قيام الحرب العالمية الثانية . ومن هذه المنظمات الاتحاد الامريكي ، والكومنولث ، والتحالف الصغير بين تشيكوسلوفاكيا ويوغوسلافيا ورومانيا (عام ١٩٣٣) ، والحلف البلقاني بين تركيا واليونان ورومانيا ويوغوسلافيا (عام ١٩٣٤) ، وحلف البلطيق بين لتوانيا واستونيا ولاتفيا (عام ١٩٣٤) ، وميثاق سعد أباد بين ايران وتركيا وأفغانستان والعراق (عام ١٩٣٧) .

٣ ـ المنظمات واللجان الدولية المتخصصة :

استمرت اللجان والاتحادات الدولية المتخصصة التي نشأت قبل ١٩١٩ ـ وكان عددها يجاوز المائتين ـ في القيام بدورها في مجالات التعاون الدولي المختلفة . كما نشأت منظمات جديدة منها على سبيل المثال ، في مجال التعاون الاقتصادي والتجاري ، منظمة المواصلات والترانزيت ومنظمة الصحة العالمية والمنظمة الاقتصادية والمالية ، وفي المجال القضائي ، المحكمة الدائمة للعدل الدولي ، التي قامت بمقتضى اتفاقية ١٦ ديسمبر ١٩٢٠ لتتولى اختصاصين : اختصاصا قضائيا يتمثل في اصدار احكام في المنازعات التي تقبل الدول الأعضاء رفعها اليها ، واختصاصا استشاريا يتمثل في اعطاء آراء افتائية قانونية للمنظمات الدولية .

ولما كانت هذه المنظمات تلعب دورا هاما في تنسيق أوجه التعاون الدولي ، فضلا عن حاجتها الى الدعم المالي ، كان لابد من الربط بينها وبين عصبة الأمم . ولذا كانت المادة ٢٤ من عهد العصبة تقرر وضع

=p. 58; Baumont (M.), «La faillite de la paix, 1918-1939», Paris, 1945; Giraud (E.), «La nullité de la politique internationale des grandes démocraties», Paris, 1948; Sibert (M.), «Cours de doctorat», Université de Paris, 1951, p. 95 et ss.; Colliard (C.A.), «Institutions internationales», Paris, 1967, p. 351.

اللجان والمنظمات الموجودة قبل قيام العصبة ، وكذلك تلك التى تنشأ مستقبلا ، تحت اشرافها ، وهو ما تم بالنسبة لمنظمة العمل الدولية ومنظمة الصحة العالمية وغيرهما .

المبحث الثالث

عصر الامم المتحدة

زاد شعور الدول — ابان الحرب العالمية الثانية — بحاجتها الى منظمة عالمية فعالة . وقد كان الاحساس بالحاجة الى مثل هذه المنظمة قويا بفعل الدمار فى الارواح والأموال الذى لم تشهد له البشرية مثيلا . وبدأ الحلفاء يفكرون فى الشكل الذى تقوم عليه هذه المنظمة على ضوء التجربة السابقة. وكانت الفترة من ١٩٤١ الى ١٩٤٥ فترة تحضيرية لاعداد ميثاق المنظمة الجديدة ، صدرت خلالها مجموعة من التصريحات الدولية ، أعقبها عقد بعض المؤتمرات الدولية ، التى انتهت بتوقيع ميثاق الامم المتحدة «La Charte des Nations-Unies» ، ثم التصديق عليه وخروجه الى حيز التنفيذ فى ٢٤ أكتوبر ١٩٤٥ .

ويتكون الميثاق من مائة واحدى عشر مادة تتقدمها ديباجة تتضمن اعلان شعوب الامم المتحدة نياتها المشتركة وعزمها على ضم قواها وتوحيد جهودها لتحقيق الغايات المثلى التى تسعى اليها وفق المبادىء التى أقرها الميثاق .

وقد جاء اقرار ميثاق الامم المتحدة فى ظل ظروف معينة أهمها :

١ — ان الاعداد لميثاق الهيئة الجديدة كان يتم والحرب العالمية ما زالت مشتعلة ، مما جعل فكرة تجنب اشتعال حرب مقبلة تسيطر على اذهان مؤسسى الميثاق اكثر من اى رغبة فى تحقيق العدالة والمساواة .

٢ — ان مؤسسى الميثاق قد وضعوا أمام أعينهم تجربة عصبة الامم وعوامل فشلها وحاولوا الاستفادة منها .

٣ — ان الدول الكبرى التى كانت صاحبة الدعوة الى قيام الهيئة تحت تأثير الثلاثة الكبار (تشرشل — روزفلت — ستالين) قد حرصت على أن تقرر لنفسها حقوقا وامتيازات أكثر من غيرها ، بدعوى أنها هى التى

تحملت تضحيات اكثر فى الحرب ، وانها المنوط بها اكثر من غيرها مسئولية المحافظة على السلام . ورغم اعتراض الدول الصغرى على تمييز الدول الكبرى ، فقد جاءت صيغة حق الفيتو داخل مجلس الأمن استجابة لدعوى الدول الكبرى (٢٦) .

ومن أهم خصائص الامم المتحدة :

١ — أن الميثاق المنشىء لها — على عكس عهد عصبة الامم — مستقل عن معاهدات الصلح التى أنهت آثار الحرب العالمية الثانية ، فلقد جاء كل من الميثاق ومعاهدات الصلح فى وثائق مختلفة . وتلك ميزة جديدة ولا شك ، لأنها لا تجعل مصير المنظمة مرتبطا بهذه المعاهدات وما تثيره دائما من خلافات .

٢ — أنها انشئت لتكون عالمية تضم كل الدول . وهذا ما توحى به النصوص ، وان لم يكن قد نص عليه صراحة . وقد تحققت هذه العالمية فعلا حيث تضم الامم المتحدة الآن من الاعضاء المؤسسين والمنضمين ما يشمل كل دول العالم تقريبا (٢٧) .

٣ — أنها اخذت — لأول مرة فى تاريخ التنظيم الدولى — بمبدأ الامن الجماعى كاملا بشقيه الوقائى والعلاجى . فهى تحرم استخدام القوة أو التهديد باستخدامها ، وتنظر الى العدوان الواقع على احدى الدول كعدوان على الجماعة الدولية كلها . وتملك فى مواجهة هذا العدوان حق اتخاذ سلسلة من الاجراءات الجماعية ضد المعتدى .

وتمثل تلك الأوضاع الجديدة تقدما كبيرا بالمقارنة بما كانت عليه الحال ايام عصبة الأمم .

٤ — أنها لا تشكل حكومة عالمية ، وانما هى مجرد تنظيم للتنسيق

---

(٢٦) راجع مقالنا بعنوان « الأمم المتحدة بين الانهيار والتدعيم » ، المجلة المصرية للقانون الدولى ، العدد ٢٤ ، ١٩٦٨ ، ص ١٥٩ .

(٢٧) بلغ عدد الدول الأعضاء فى الهيئة ، فى ديسمبر ١٩٧٥ ، ١٤٣ دولة . ولا يتجاوز عدد الدول الخارجة عن نطاقها قلة قليلة ، حالت ظروف سياسية معينة دون قبولها ، كما هو الحال بالنسبة لسويسرا بسبب حيادها الدائم ، وبالنسبة لفيتنام وكوريا بسبب مشكلة التوحيد .

بين سيادات الدول . فهى ليست هيئــــة « فـوق الدول » أى أعلى فى سلطاتها من الدول الاعضاء بها ، وانما هى هيئـــة « بين الدول » تعمل على زيادة التعاون الدولى بينها ، وذلك فى الحـــدود التى رسمت لهـا طبقا للميثاق .

٥ ــ أنها تأخذ بمبدأ تقسيم الاختصاصات بين فروعها . فعلى العكس من عهـــد عصـــبة الأمم ، يرفض ميثاق الامم المتحدة مبـــدا ازدواج اختصاصات الفروع الرئيسية ، اى المساواة بينها فى الحقوق والمسئوليات ، وذلك نتيجة ما ترتب على تطبيق هذا المبدأ ، أيام عصبة الامم ، من شلل احركتها فى بعض الأحيـــان .

٦ ــ انها تأخذ بقاعدة الاغلبية . فقد قرر مؤسسو الميثاق ضرورة نبـــذ قاعدة الاجماع التى كانت تقوم عليها عصـــبة الامم ، لما ادت اليه هـــذه القاعدة من تعويق نشاط العصبة ، وعجزها عن اتخاذ اجراءات حاسمة . وتأخذ الامم المتحدة بقاعدة الأغلبية العادية بالنسبة للتوصيات الصـادرة من الجمعية العامة ، الا انها تستلزم اغلبية موصـــوفة فى القرارات التى تصـــدر من مجلس الامن بشأن مسائل موضوعية ، اى أغلبية تضم كل الدول صاحبة المقاعد الدائمة فيه ، وهو ما جـــرى العرف على تسميته خطأ بحق الاعتراض أو الفيتو .

٧ ــ انها تشكل المحور الذى تدور حوله صـــور النشاط المختلفة فى ميدان العلاقات الد... . ولذا فقـــد تقـــرر ربط نشـــاط المنظمات الاقليمية (٢٨) والمتخصصة (٢٩) بنشاط الامم المتحدة ، حتى يتم التنسيق

---

(٢٨) تشمل هذه المنظمات فى الوقت الحاضر منظمة الدول الأمريكية وجامعة الدول العربية والجماعات الأوروبية المختلفة ومنظمة الوحدة الافريقية . ويلحق بها الأحلاف العسكرية التى تضم مجموعة دول متضامنة تدعى أنها بقصد الدفاع عن نفسها وحل منازعاتها السياسية ، ومنها حلف شمال الأطلنطى بين دول غرب أوربا وأمريكا الشمالية ، وحلف وارسو بين الكتلة الشرقية ، وحلف جنوب شرق آسيا (حلف مانيلا) بين استراليا وفرنسا ونيوزيلندا وباكستان والفلبين وتايلاند وبريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية ، والحلف المركزى بين بريطانيا وتركيا وايران وباكستان .

(٢٩) وتشمل هذه المنظمات فى الوقت الحاضر الهيئات التى تعمل فى المجال القضائى مثل محكمة العدل الدولية ، وتلك التى تعمل فى مجالات التعاون الدولى المختلفة مثل منظمة العمل=

بينها على وجه اكمل . فاعترفت الامم المتحدة بدور المنظمات الاقليمية فى المحافظة على السلم وفى تنفيذ اجراءات القمع والقهر (الفصل الثامن من الميثاق) . كذلك قررت الهيئة الوصل بينها وبين المنظمات المتخصصة عن طريق المجلس الاقتصادى والاجتماعى (الفصل التاسع من الميثاق) .

٨ — انها تقرر لأول مرة مبدأ المحاسبة الدولية عن ادارة الاقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى . فقد حدد الفصل الحادى عشر من الميثاق التزامات معينة تلتزم بها الدول التى تدير تلك الاقاليم فى مواجهة الهيئة العالمية .

وبنشأة الامم المتحدة تبدأ مرحلة هامة وجديدة فى حياة الجماعة الدولية ، خطت بها نحو مزيد من القدرة على تحقيق الامن الجماعى ودعم التعاون الدولى . وقد تميزت هذه المرحلة بتعاظم الدور الذى تلعبه الامم المتحدة ، بعد تلافى سلبيات التجربة السابقة ، وبعد أن أصبحت المنظمة الجديدة المحور الذى تدور حوله نشاطات باقى المنظمات الدولية .

وهكذا يكون التنظيم الدولى قد مر خلال قرن ونصف بخطوات رئيسية ثلاث : فمن مرحلة المؤتمرات الدولية التى تنعقد لفترة مؤقتة ولهدف معين ، الى مرحلة اللجان والاتحادات الدولية التى تتميز بنوع من الاستقرار دون الاستقلال ، الى مرحلة المنظمات الدولية الدائمة التى تتمتع بارادة ذاتية وشخصية قانونية ، ويحكمها نظام قانونى خاص .

= الدولية ، ومنظمة الصحة العالمية ، ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة (اليونسكو) ، والبنك الدولى للانشاء والتعمير ، ومنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة .. الخ .

الفصل الثالث

النظام القانونى للمنظمات الدولية

تنشأ المنظمات الدولية نتيجة اتحاد ارادات مجموعة دول فى اتفاقية جماعية يطلق عليها غالبا اصطلاح الميثاق (١) . وببدء نفاذ الميثاق بعد التصديق عليه ، تبدأ المنظمة نشاطها كشخص قانونى يتمتع بأهلية الأداء القانونية فى المجتمع الدولى . وهى فى سبيل ذلك تمارس عدة سلطات ينص عليها ميثاقها ، وذلك بواسطة أجهزة متفرعة عنها ، وموظفين يعملون باسمها ولحسابها ، كما تقيم علاقات خارجية مع اشخاص القانون الدولى الآخرين .

وقد مر أكثر من نصف قرن على نشأة المنظمات الدولية ، تعددت فيه المواثيق التى تكررت فيها نفس الاحكام ، بحيث اصبحت تمثل نظاما قانونيا عاما للمنظمات ككل ، بجانب النظام القانونى الخاص بكل منظمة ، والنابع أساسا من الميثاق المنشىء لها .

وسيكون هذا النظام القانونى العام محل دراستنا فى ستة مباحث تتضمن : المواثيق المنشئة للمنظمات الدولية ، والشخصية القانونية لهذه المنظمات ، وسلطاتها ، وفروعها ، وموظفوها ، وعلاقاتها الخارجية .

المبحث الأول

المواثيق المنشئة للمنظمات الدولية

للميثاق المنشىء للمنظمة اهمية كبيرة فى حياتها ، فهو عنصر من عناصر تكوينها ، وهو فى الوقت ذاته قانونها الذى يرجع اليه فى كل ما يتعلق بتحديد أهدافها واختصاصاتها واسلوب عملها . ونتناول دراسة الميثاق فى عدة نقاط : نشأته ــ طبيعته القانونية ــ مضمونه ــ نفاذه وما يثيره من صعوبات عند التفسير ــ تعديله .

---

(١) كما يطلق عليه أحيانا أسم الدستور ، كما هو الحال فى الاتفاقيات المنشئة لمنظمة العمل الدولية ومنظمة الصحة العالمية واليونسكو.

أولا ـ نشأة الميثـــاق :

يتم اعداد مشروع الميثاق ، اما بواسطة مؤتمر دولى ، وتلك هى الصورة الغالبة ، أو بواسطة منظمة دولية .

ويضم المؤتمر الدولى فى أغلب الأحوال ممثلى الحكومات ، كما هو الحال بالنسبة لمؤتمـــرات « دومبارتون أوكس » (١٩٤٤) و « يالتـــا » (١٩٤٥) و « سان فرانسيسكو » (١٩٤٥) التى اعدت مشروع ميثاق الامم المتحـدة ، ومؤتمر الاسكندرية (١٩٤٤) الذى أعد مشروع ميثاق جامعة الدول العربية، وقد يضم ممثلى هيئات خاصة ، كما هو الحال بالنسبة لمشروع ميثاق منظمة العمل الدولية ، الذى تم اعداده خلال عدة مؤتمـرات نقابية تمت فى الفترة من ١٩١٦ الى ١٩١٨ .

وقد تتولى منظمة دولية اعـــداد مشروع الميثاق . مثال ذلك ما تخوله المادة ٥٩ من ميثاق الامم المتحدة للمجلس الاقتصـــادى والاجتماعى من سلطة اعداد مشروعات مواثيق لانشاء وكالات متخصصة جديدة . وقد تم بهـذا الأسلوب انشاء منظمة الصحة العالميـــة ، والمنظمـــة الاستشارية للملاحة البحرية . ومثـــال ذلك ايضـــا ما تخوله بعض المواثيق لمنظماتها من سلطة الدعوة لمؤتمر عند الحاجة لتعديل احـــكام الميثاق ، وقد تم بهذا الأسلوب دعوة اتحاد البريد العالمى لمؤتمر فى باريس فى ١٩٤٧ .

وغالبا ما يسبق المؤتمرات الدولية لقاءات تمهيدية تضم عـــددا محدودا من الدول التى تتولى مهمة اعداد مشروع الميثاق وتحديد من توجـــه اليهم الدعوة الى المؤتمـــر الموسـع . وتتـــولى دولة أو اكثـــر توجيه الدعـــوة الى المؤتمـــر .

ويضم المؤتمـــر الموسع الذى يقـــر المشروع اكبر عـــدد ممكن من الدول المطلوب انضمامها (ويختلف ذلك وفقا لطبيعة المنظمة) ، وذلك لضمان توافر عـــدد مناسب من الدول المشتركة ، وضـــمانا لعدم تأخير الحصـــول على التصديقات اللازمة لسريان الميثاق .

وينتهى المؤتمر عادة باقرار مشروع الميثاق ، الا انه قد ينتهى بخلق جهاز يتولى القيام ، بصفة مؤقتة ، بوظيفة المنظمة التى يجرى الاعداد لنشأتها . فقد يحدث أن تتفق الدول على المسائل الجوهرية ، وتختلف فى بعض التفصيلات ، فتقرر انشاء هذا الجهاز المؤقت والذى يمكن اعتباره فى حكم المنظمة الدولية ، لحين الاقرار النهائى لمشروع الميثاق . ومثال ذلك اللجنة المؤقتة للملاحة البحرية ، التى تم الاتفاق على انشائها لحين الموافقة النهائية على ميثاق منظمة الملاحة البحرية .

ويتم اقرار مشروع الميثاق بالتصويت عليه بالأغلبية ، لتبدأ بعد ذلك مرحلة التصديق عليه وفقا للأوضاع الدستورية فى كل دولة . وتخرج المنظمة الى حيز الوجود فور توافر الشروط الخاصة بموعد اتمام التصديقات والعدد اللازم منها طبقا لأحكام الميثاق .

ثانيا — الطبيعة القانونية للميثاق :

الميثاق المنشىء للمنظمة معاهدة دولية تخضع لكل الاحكام الخاصة بصحة انعقاد المعاهدات من حيث الشكل والموضوع . الا انه معاهدة دولية من نوع خاص، بسبب تعدد اطرافها وطبيعة العلاقات التى تنظمها والهيكل التنظيمى الذى ينشأ عنها . وهو معاهدة جماعية ذات صبغة تشريعية (traité-loi) بل دستورية فى نظر البعض (traité-constitutionnel) (٢) ، بعكس المعاهدة الدولية الثنائية ذات الصفة العقدية (traité-contrat) ويترتب على هذه الصفة عدة نتائج :

١ — ان أحكام الميثاق تسرى فى مواجهة كل الدول الاعضاء بصورة واحدة ، ودون تجزئة لهذه الاحكام . وعلى هذا لا يجوز بصددها اتباع ما جرى العمل به أحيانا فى المعاهدات الأخرى ، من ابداء التحفظات على بعض النصوص أو الوثائق ، أو عقد اتفاق مكمل لترتيب أحكام خاصة ، أو تقديم ما يطلق عليه « الاتفاقات التفسيرية » . واذا كانت بعض الدول تتذرع بفكرة السيادة الوطنية لتدعى مشروعية مثل هذه التحفظات ، فانه لا يجوز بأى حال الاحتجاج بها فى مواجهة المنظمة الا بعد قبول هذه الأخيرة لها .

---

(٢) أطلق هذا الوصف لتبرير بعض الصفات المميزة لميثاق المنظمة الدولية ، ولتبرير الاعتراف له بقيمة قانونية تسمو على المعاهدات الأخرى (مادة ١٠٣ من ميثاق الأمم المتحدة) . راجع Reuter ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٢٠٦ .

٢ ـ أن أحكام الميثاق تتمتع بأولوية فى التطبيق على المعاهدات التى تكون دولة عضو بالمنظمة طرفا فيها . ولا خلاف حول هذه القاعدة اذا تعلق الأمر بمعاهدات سابقة على انضمام الدولة العضو للميثاق ، اذ أن القاعدة هى ان النص اللاحق يلغى النص السابق .

ولكن تثور الصعوبة عند تعارض أحكام الميثاق مع التزامات نابعة من اتفاق لاحق للانضمام للمنظمة . فقد اختلف الفقه بالنسبة لصحة هذا الاتفاق وآثاره خاصة اذا كان احد اطرافه ليس عضوا بالمنظمة الدولية (٣) . على أن بعض المواثيق تنص صراحة على سريان احكام ميثاق المنظمة وأولويته على ما عداه من اتفاقيات ، بغض النظر عن تاريخ نشأة هذه الاتفاقيات . ومن امثلة ذلك المادة ١٠٣ من ميثاق الامم المتحدة التى تقرر أنه « اذا تعارضت الالتزامات التى يرتبط بها أعضاء « الامم المتحدة » وفقا لأحكام هذا الميثاق مع أى التزام دولى آخر يرتبطون به ، فالعبرة بالتزاماتهم المترتبة على هذا الميثاق » (٤) .

ثالثا ـ مضمون الميثاق :

يتكون نص الميثاق عادة من ديباجة (préambule) ، واحكام (dispositifs) تكون عادة فى شكل مواد ، وقد تتبعها ملاحق (annexes) . وتحدد الديباجة الأسباب والبواعث التى دعت الى انشاء المنظمة (٥) ، أما الاحكام فتتضمن كل ما يتعلق بأهداف المنظمة ومبادئها وشروط عضويتها وشخصيتها القانونية ، وفروعها واختصاصاتها ، والقواعد الأساسية الخاصة بنظام عمل الفروع واللجان ، وقواعد التصويت ، وطرق تنفيذ القرارات ... الخ .

---

(٣) راجع د. حامد سلطان ، « القانون الدولى العام فى وقت السلم » ، ١٩٧٢ ، ص ٦٦ ، ٦٧ .

(٤) وكانت المادة ٢٠ من عصبة الأمم تنص على أنه « يوافق أعضاء العصبة — كل فيما يخصه — على أن هذا العهد يلغى جميع الاتفاقات الخاصة السابقة عليه والتى تتعارض أحكامها مع أحكامه . كما يتعهدون رسميا بألا يعقدوا فى المستقبل اتفاقات تتعارض مع أحكام العهد » .

(٥) مثال ذلك ما جاء فى ديباجة ميثاق الأمم المتحدة حيث أعلن مؤسسوها : « نحن شعوب الأمم المتحدة ، وقد آلينا على أنفسنا أن ننقذ الأجيال المقبلة من ويلات الحرب ... وأن نؤكد من جديد ايماننا بالحقوق الأساسية للإنسان .. وان ندفع بالرقى الاجتماعى قدما .. قد قررنا أن نوحد جهودنا لتحقيق هذه الأغراض » .

رابعا — نفـــاذ الميثاق وتفسيره :

تسرى كل القواعد الخاصة بنفاذ وتفسير المعاهدات الجماعية على احكام ميثاق المنظمة الدولية باعتباره معاهدة جماعية دولية ، الا ان هناك احكاما خاصة بهذا الميثاق تخالف هـــذه القواعد ، وذلك بسبب طبيعته القانونية الدستورية ، وطبيعة العلاقات التى ينظمها .

١ — القواعد الخاصـــة بنفاذ الميثاق :

يصبح الميثاق سارى المفعول بعد أن يتم تبـــادل التصديقات عليـــه بين الدول الموقعة، ، وفقا للأحكام الدستورية الخاصة بكل دولة . على أن هناك مجموعة احكام خاصة وضعت بهدف تيسير اجراءات التصـــديق والتعجيل بنفاذ الميثاق ، منها :

١ — لا يشترط لنفاذ الميثاق وجوب التصـــديق عليـــه من كافة الدول الموقعة كما تقضى بذلك القواعد العـــامة لنفاذ المعاهدات ، وانما يكتفى عادة بأغلبية معينة من التصديقات ينص عليها الميثاق ، مثال ذلك ما قررته المادة ٣/١١٠ من ميثـــاق الامم المتحـــدة من انه يصبح نافـــذا « متى أودعت تصـــديقاتها جمهورية الصين وفرنسا واتحـــاد الجمهوريات الســـوفيتية الاشتراكية ، والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وشمال ايرلندا ، والولايات المتحدة الامريكية ، واغلبية الدول الأخرى الموقعة عليه » .

٢ — يجوز الانضـــمام للميثاق فى احدى مرحلتين : المرحلة التى تعقب توقيع الميثاق وقبل نفاذه (ويكون المنضم فى هذه الحالة عضوا مؤسسا) ، أو فى المرحلة التى تعقب نفاذ الميثاق ، اذا كانت العضوية مفتوحة (عضوية بالانضـــمام) .

٣ — ينص الميثاق عادة ، تسهيلا لتبادل علم الاعضاء بتمام التصديقات ، على ايداعها لدى دولة معينة أو لدى سكرتير منظمة دوليـــة . مثـــال ذلك ما تقرره المـــادة ٢/١١٠ من ميثاق الامم المتحدة من ان « تودع التصديقات لدى حكومة الولايات المتحدة الامريكية التى تخطر الدول الموقعـــة عليه بكل ايداع يحصل ، كما تخطر الأمين العام لهيئة « الامم المتحدة » بعد تعيينه » .

٢ ـ القواعد الخاصة بتفسير الميثاق :

تطبيق الميثاق يعنى اسناد واقعـة معينة الى نص من نصوصه . الا أن هذا التطبيق يثير عدة صعوبات فى حالة غموض أو قصور بعض نصوصه . ولما كانت نصوص الميثاق تقتصر عادة على المبادىء العامة دون التفاصيل ، وذلك لتلافى اختلاف الدول عنـد اقراره ، ولما كانت بعض المواثيق تكتب بعدة لغات لها قوة رسمية واحدة ، فان ذلك يؤدى الى منازعات كثيرة حول المعنى الحقيقى للنصوص . وهنـا تأتى عمليـة التفسير لازالة الغموض واللبس ، وتحديد معنى النصوص ونطاق تطبيقها .

والأصل فى تفسير المعاهدات أن تقوم الدول التى أنشأتها بالاتفاق على تحديد معناها ، وهذا ما يعرف بالتفسير الرسمى (٦) . الا أن الأمر يختلف بالنسبة لتفسير الميثاق المنشيء للمنظمة الدوليـة حيث يتعذر التقاء مجموعة الدول الأعضاء حول تفسير واحد للنص الغامض . ولذلك ينـدر وجـود تفسيرات رسمية لميثاق المنظمة الدولية ، وانما يتم تفسيره عادة ـ وهـذا ما يمكن أن يحدث أيضا فى تفسير أى معاهدة ـ بواسطة هيئات أخرى غير الدول الاعضـاء . فقد يجـرى تفسيره بواسطة فروع أو لجـان المنظمة الدولية ، وقد يجرى بواسطة هيئة تحكيم أو محكمة دولية .

والتفسير عمليـة منطقية ، تحكمها قواعـد المنطق ، فى الحـدود التى تمليها طبيعة النظام القانونى الذى ينتمى اليه النص موضوع التفسـير .

---

(٦) راجع د. حامد سلطان « تفسير الاتفاقات الدولية » ، المجلة المصرية للقانون الدولى ، ١٩٦١ ، ص ١ وما بعدها ، و« القانون الدولى العام فى وقت السلم » ، ١٩٧٢ ، ص ٢٤١ وما بعدها ، و« أحكام القانون الدولى فى الشريعة الإسلامية » ، ١٩٧٠ ، ص ٣٧ وما بعدها ؛ ود. محمد طلعت الغنيمى ، « الغنيمى فى قانون السلام » ، ١٩٧٣ ، ص ٧١ وما بعدها . وراجع أيضاً مؤلفنا :

«Le rôle de la Cour Internationale de Justice dans l'interprétation et la création des règles du droit international», Le Caire, 1967, p. 117 et ss.

وهى عملية لا تحكمها فى النظام القـــانونى الدولى قواعد تفسير ملزمة (٧) . وان كان الفقه قد استنبط مجموعة من القواعد التى يمكن ان يسترشد بهـا المفسر ويأنس بها فى عمله . وهو فى واقع الامـــر يستعين بها لتبرير النتيجة التى وصل اليها ، أكثر من استناده اليها للوصول الى هذه النتيجة (٨) .

وقد طبق القضاء الدولى القواعد الخاصة بتفسير المعاهدات على تفسـير مواثيق المنظمات الدولية . وسنعرض بعض تطبيقات هذه القواعد فى قضاء محكمة العمل الدولية :

١ — تفسير الالفاظ بمعناها العادى وباعتبارها كلا متكاملا :

فالرجوع الى معنى الألفاظ قاعدة قديمة فى نظرية التفسير ، يتعين وفقـا لها الالتزام بالمعنى الواضح للألفاظ ، والبحث عن المعنى العـــادى لها عند غموضها . على أنه لابد من تفسير الالفاظ على ضـــوء النص كله ، اى ككل متكامل ، وليس بأخذ معنى كل لفظ على حدة . ومثال ذلك ما قررته محكمة العدل الدولية فى فتواها المتعلقة باختصاص الجمعية العامة للامم المتحدة فى قبول اعضاء جدد بالمنظمة الدولية من أن « الواجب الأول لمحكمة عند دعوتها لتفسير وتطبيق معاهدة ، أن تطبق المعنى الطبيعى والعادى للألفاظ مأخوذة فى جملتها (٩) » . وما قررته وهى تفسر بعض مواد ميثـــاق الامم المتحدة فى فتواها المتعلقة بجنوب غرب أفريقيا من ضرورة تجاهل معنى كلمة معينة ، اذا تعارض مع عدة مبادىء مستخلصة من النص كله (١٠) .

---

(٧) يقول « انزيلوتى (Anzilotti) :

«Il n'y a pas dans le droit international des règles obligatoires, généralement valables, suivant lesquelles devraient s'interpréter, soit les règles coutumières, soit les traités», «Cours de droit international», 1929, t. I, p. 112.

(٨) راجع مؤلفنا السابق الإشارة إليه ، ص ١٢٦ . وانظر أيضاً عكس هذا الرأى فى كتاب «Neri» :

«Sull'interpretazione dei trattati nel diritto internazionale», Milano, 1958, p. 10.

(٩) مجموعة أحكام المحكه وآرائها الاستشارية ، ١٩٥٠ ، ص ٨ .

(١٠) المرجع السابق ، ١٩٥٠ ، ص ١٢٨ .

٢ ـ استبعاد التفسير اللفظى الذى يؤدى الى نتائج غير منطقية :

ذلك أنه يفترض بداهة أن اختيار الدول لألفاظ معينة انما يتم بقصد ترتيب نتائج منطقية . فان أدى بعضها الى غير ذلك ، وجب تجاهله . ومن تطبيقات هذه القاعدة ما قررته محكمة العدل الدولية فى فتواها الصادرة فى ٣ مارس سنة ١٩٥٠ ، بأنه اذا أدى التفسير الحرفى للألفاظ الى نتائج غير منطقية فانه يتعين عليها « أن تبحث بوسائل أخرى عما كان فى ذهن الأطراف حقيقة عندما استخدموا هذه الألفاظ (١١) » .

٣ ـ الرجوع الى الاعمال التحضيرية لاكتشاف النية الحقيقية للدول الموقعة على الميثاق :

ويقصد بالأعمال التحضيرية كل الوثائق السابقة على اقرار الميثاق من محاضر جلسات ومشروعات متتالية . وتأتى أهمية هذه الاعمال من أنها تعبر عن النية الحقيقية للأطراف (١٢) ، ومن ثم يمكن أن توضح معانى نصوص الميثاق الغامضة . ومن تطبيقات هذه القاعدة رجوع محكمة العدل الدولية للاعمال التحضيرية لميثاق سان فرانسيسكو ، وهى بصدد تفسير المادة ٣٦/٥ من نظامها الاساسى فى حكمها المتعلق بحادث الطيران الجوى فى ٢٧ يونيو سنة ١٩٥٥ (١٣) ، ورجوعها الى الاعمال التحضيرية لميثاق منظمة الملاحة البحرية فى رأيها الاستشارى الخاص بتشكيل لجنة الأمن البحرى (١٤) ، ورجوعها الى الاعمال التحضيرية لمعاهدة منع ابادة الجنس البشرى فى رأيها الاستشارى المتعلق بتفسير هذه المعاهدة (١٥) .

---

(١١) المرجع السابق ، ١٩٥٠ ، ص ٨ .

(١٢) وإن كان من رأى البعض أن نية الأطراف تلعب فى تفسير ميثاق المنظمة الدولية دورا أقل أهمية من دورها فى تفسير المعاهدات الأخرى ، باعتبار أن أطراف ميثاق المنظمة ليسوا محددين أو دائمين .

راجع ، على سبيل المثال ، الرأى المخالف للقاضى « سبندر » (Spender) فى موضوع نفقات الأمم المتحدة ، المرجع السابق ، ١٩٦٢ ، ص ١٨٥ .

(١٣) المرجع السابق ، ١٩٥٩ ، ص ١٤٠ .

(١٤) المرجع السابق ، ١٩٦٠ ، ص ١٦١ .

(١٥) المرجع السابق ، ١٩٥١ ، ص ٢٥ .

٤ — التفسير على ضوء ما جرى عليه عمل المنظمة الدولية :

ذلك أن تواتر العمل بصورة معينة انما يعبر عن الارادة الحقيقية للدول الاعضاء ، ويعد بمثابة تفسير رسمي للميثاق . وقد استندت محكمة العدل الدولية الى ما جرى عليه عمل الجمعية العامة من اعادة طلب الانضمام دولة الى مجلس الامن لبحثه من جديد بعد رفضه قبل ذلك الموافقة على هذا الانضمام ، وهى تعطى رأيها الاستشارى حول هذا الموضوع عام ١٩٥٠ (١٦) . كما استرشدت المحكمة بما جرى عليه عمل الامم المتحدة فى مجال اعداد الميزانية ، وهى بصدد تفسير لفظ « المصروفات » الوارد فى المادة ١٧ من ميثاق الهيئة (١٧) .

٥ — التفسير على ضوء أهداف الميثاق :

يلجأ المفسرون كثيرا الى أهداف الميثاق باعتبارها الآثار الاجتماعية التى من اجلها انشئت المنظمة . فعندما استشيرت محكمة العدل الدولية مثلا ، حول ما اذا كان يتعين على دولة جنوب أفريقيا أن تستمر فى تحمل التزاماتها الناتجة عن أدارة اقليم كان تحت انتدابها رغم حل عصبة الامم التى انشأت نظام الانتداب ، استندت المحكمة الى تفسير على ضوء الهدف الذى من اجله نشأ هذا النظام لتقرر استمرار التزامات جنوب أفريقيا فى شكل نظام الوصاية الجديد الذى اتت به الامم المتحدة والذى يحقق نفس الأهداف (١٨) . وعندما استشيرت المحكمة حول جواز انضمام الدول بتحفظات الى معاهدة منع ابادة الجنس البشرى ، قررت المحكمة انه بالرجوع الى الأهداف العليا للمعاهدة ، فانها ترى ان تحقيقها يستلزم اشتراك أكبر عدد ممكن من الدول ، مما يتعين معه الموافقة على قبول انضمام الدول اليها مع تحفظات على بعض النصوص (١٩) .

---

(١٦) المرجع السابق ، ١٩٥٠ ، ص ٩ .

(١٧) الرأى الاستشارى الصادر فى ٢٠ يوليو ١٩٦٢ بخصوص بعض مصروفات الأمم المتحدة ، المرجع السابق ، ١٩٦٢ ، ص ١٦ .

(١٨) الرأى الاستشارى للمحكمة الصادر فى ١١ يوليو ١٩٥٠ ، المرجع السابق ، ١٩٥٠ ، ص ١٣٣ .

(١٩) الرأى الاستشارى للمحكمة الصادر فى ٢٨ مايو ١٩٥١ ، المرجع السابق ، ١٩٥١ ، ص ٢١ — ٢٢ .

٦ — مبـــدأ أعمال النص :

ويقضى هــذا المبدأ بأنه فى حالة تعـــدد التفسيرات التى يحتملها النص الغامض يجب تفضيل التفسير الذى يعطيه معنى يؤدى الى اعماله وتطبيقه، على ذلك التفسير الذى يؤدى الى عـــدم تطبيقه ، لانه من غير المنطقى أن نتصور ان الدول الموقعة الميثاق قد وضعت نصا دون أن تقصد منه شيئا . وبقول آخر فانه لا يجوز قبـــول تفسير يجعل النص بدون معنى أو يجعله بدون فعالية (٢٠) . ويرى بعض الفقهاء ضرورة اعمال هذا المبـــدأ ولو أدى الأمر الى الغاء بعض الفـــاظ الاتفاق (٢١) . ومن امثلة تطبيق هـــذا المبدأ ما أعلنته محكمة العدل الدولية من رفضـــها التفسير « الذى يؤدى الى أن يفقد نصا معناه أو قيمته » (٢٢) . ولعل اشهر الامثلة لتطبيق هذا المبدأ ، الرأى الاستشارى لمحكمة العدل الدولية بخصـــوص التعويض عن الأضرار التى تلحق بموظفى الامم المتحدة اثناء تأدية وظائفهم ، وسوف نتناوله عند الكلام عن نظرية الاختصاصات الضمنية .

٧ — الرجوع الى لغـــة الاعمال التحضيرية عند تفسير المواثيق المكتوبة بعدة لغـــات رسمية :

يجرى العمل فى بعض المعاهدات الجماعية — نتيجة فهم خاطىء ومغالاة فى تطبيق مبدأ السيادة وقاعدة المساواة بين الدول — على كتابتها بعدة لغات ،

(٢٠) يعد هذا المبدأ من القواعد القديمة فى تفسير القانون الدولى ، تناولته كتابات « وولف » (Wolff) و« فاتيل » (Vattel) و« كالفو » (Calvo) الذى يقول :

«Toute clause prêtant à un double sens doit s'interpréter et s'entendre dans le sens qui peut lui faire sortir son effet utile et non dans celui qui la rendrait impraticable», «Le droit international théorique et pratique», 5ème édition, 1896, t. III, p. 396.

ويؤسس بعض الفقهاء المحدثين ، مثل أستاذنا شارل روسو ، هذه القاعدة على مبدأ حسن النية . راجع :

«Annuaire de l'Institut de droit international», 1952, t. 46, p. 341 et ss.

(٢١) Lauterpacht, «The development of international law by the P.C.I.J.», London, 1934, pp. 69-70.

(٢٢) مجموعة أحكام المحكمة وآرائها الاستشارية ، ١٩٤٧ — ١٩٤٨ ، ص ٦٢ .

لرغبة كل دولة فى استخدام لغتها . ولا صعوبة فى العمل اذا حـــدد ميثاق المنظمة الدولية نصا رسميا يرجع اليه عند اختلاف المعنى فى لغـــة عنه فى لغـــة اخرى . غير انه كثيرا ما يقرر الميثاق قوة رسمية متساوية للغـــات المختلفة ، مثـــال ذلك عهـــد عصبة الامم الذى تحـــرر باللغتين الفرنسية والانجليزية ، على أن يكون لكل من النصين الفرنسي والانجليزى قوة رسمية واحدة ، وميثاق الامم المتحدة الذى تحرر بخمس لغات رسمية هى الانجليزية والفرنسية والروسية والصينية والاسبانية . وذكرت المادة ١١١ منـــه ان هذه اللغات هى لغات الميثاق الرسمية على وجه السواء .

ويرى معظم الفقهاء انه يجب الأخذ فى مثل هـــذه الحالات بالمعنى الضيق الذى يستجيب للمعنى الثابت فى النصوص المحـــررة باللغـــات المستعملة جميعها ، أى — بعبارة اخرى — « اذا كان النص المحرر باحـــدى اللغـــات الرسمية يؤدى الى معنى « واســـع » ، وكان النص المطابق المحرر بلغـــة رسمية اخرى يؤدى الى معنى « أضيق » ، فان تفسير النص يجب أن يتم على اساس المعنى الأخير ، اذ هو المعنى الذى ثبت أن النصين متفقان على نطـــاقه (٢٣) » ، اى الذى يحتمل القـــدر المتيقن من ارادتهم . ويستشهد الفقهاء ببعض احكام القضاء الدولى مثل ما قررته المحكمة الدائمة للعـــدل الدولى فى احد احكامها ، من أنها — ازاء وجود نص قانونى محرر بلغتين لهما قوة رسمية واحدة ، مما جعل معناه فى احـــدى اللغتين اوسع من معناه فى اللغـــة الاخرى — « ترى اعتماد المعنى الضيق لأنه يستجيب للنصين معاً ، ولانه على هذا الاســـاس يتفق مع النية المشتركة لأطراف المعاهدة (٢٤) » .

ونحن نختلف مع هذا الراى ، ونعتقد ان محكمة العـــدل الدوليـــة قد عدلت عن الاتجاه الســـابق للمحكمة الدائمة للعدل الدولى ، وذلك ما يتضح من رايين استشاريين للمحكمة :

---

(٢٣) د. حامد سلطان «القانون الدولى العام فى وقت السلم» ، ١٩٧٢ ، ص [illegible]
ومن أنصار هذا الرأى أيضاً الأستاذ Charles de Visscher فى كتابه :
«Problèmes d'interprétation judiciaire en droit international public, Paris, 1963, p. 91.

(٢٤) حكم المحكمة فى قضية «مافروماتيس» (Mavromatis) ، فى ٣٠ أغسطس ١٩٢٤ ، مجموعة أحكام المحكمة وآرائها الاستشارية : Série A, No. 2, p. 19 والتعليق على هذا الحكم فى رسالة Hardy بعنوان :
«L'interprétation des traités internationaux rédigés en plusieurs langues», Paris, 1960, p. 11, 22.

الأول وهو الخاص بطريقة التصويت على الأسئلة المتعلقة بتقارير عن اقليم جنــــوب غرب أفريقيا . فقد لاحظت المحكمة اختلافا يسيرا فى صيغة طلب الرأى المقـــدمة لها من الجمعية العامة فى النص الانجليزى عنــــه فى النص الفرنسى . وقررت المحكمــة أن تأخـــذ بالنص الفرنسى لانه أكثر دقة « فى تحديد نية الجمعية العامة » (٢٥) .

والثانى وهو الخاص بأحكام المحكمة الادارية لمنظمة العمل الدوليـــة . فقد لاحظت المحكمـــة ان اصطلاح «terms of appointment» الوارد فى النص الانجليزى للنظام الأساسى للمحكمة يعـــد « أوســـع وانسب » من اصـــطلاح «stipulations du contrat d'engagement» الوارد فى النص الفرنسي . ولذلك أخذت بالنص الانجليزى (٢٦) .

ويتضح من ذلك ان محكمة العدل الدوليـــة تتجه الى اعطاء الأولوية الى النص الأكثر اتفاقا مع نية الدول الأطراف أو الى النص الواسع ، وترفض ان تأخذ بالتفسير الضيق . وواقع الأمر أن التفسير الضيق ـ الذى تنادى غالبية الفقهاء بالأخذ به ـ لا يمثل النية الحقيقية للأطراف ، ولا يستجيب للأهداف التى من أجلها قامت المنظمة . ونرى من جانبنا أن التفسير فى مثل هذه الحالات يجب أن يتم بالرجوع الى النص المكتوب باللغـــة التى سادت الاعمال التحضيرية (٢٧) ؛ لانها تكون أكثر دقة فى التعبير عن النية الحقيقية للأطراف (٢٨) .

---

(٢٥) مجموعة أحكام المحكمة وآرائها الاستشارية ، ١٩٥٥ ، ص ٧٢ .

(٢٦) المرجع السابق ، ١٩٥٦ ، ص ٩٠ .

وراجع مقالنا بعنوان :

«La Cour Internationale de Justice et l'interprétation de la Charte des Nations-Unies».

مجلة العلوم السياسية ، عدد يونيو ١٩٦٥ ، ص٤٢ .

(٢٧) فى خلال المرحلة التحضيرية للميثاق يتم إعداد المشروعات عادة بلغة معينة ، ثم الترجمة منها إلى اللغات الأخرى المقررة .

(٢٨) وقد اقترح Pollux أن يكون للنصين الفرنسى والانجليزى لميثاق الأمم المتحدة أولوية فى التطبيق على النصوص الثلاثة الأخرى ، على أساس أن اللغتين الفرنسية والانجليزية هما السائدتان فى أعمال الأمم المتحدة . راجع مقاله بعنوان :

«The interpretation of the Charter», B.Y.B.I.L., Vol. 23, 1946, p. 71.

=

٨ ـ نظرية الاختصاصات الضمنية :

اذا كانت القواعد السابقة وغيرها من قواعد التفسير تعد احكاما عامة تسرى على كل المعاهدات ، ومنها مواثيق المنظمات الدولية ، فان هناك قاعدة خاصة بتفسير هذه المواثيق تشكل ، منذ قيام الامم المتحدة ، حجر زاوية بالنسبة لتحديد اختصاصات المنظمة الدولية ، وهى ما يطلق عليه نظرية الاختصاصات الضمنية (Pouvoirs implicites — Implied powers) . فقد لعبت هذه النظرية وتطبيقاتها دورا هاما فى تطوير اختصاصات المنظمات الدولية ، وفق ما تمليه حاجات التنظيم الدولى المتجددة . والاختصاصات الضمنية اختصاصات لم يرد ذكرها صراحة فى الميثاق المنشىء للمنظمة ، ولكنها تستخلص منه ضمنا باعتبارها ضرورية لتحقيق اهداف المنظمة وممارسة وظائفها . ومقتضى تطبيق النظرية الاعتراف للمنظمة بمثل هذه الاختصاصات ، على أساس افتراض أن الدول عندما قررت انشاء المنظمة ، انما قررت لها فى نفس الوقت كل ما يلزمها من اختصاصات ، تمكنها من تحقيق الأهداف بصورة فعالة (٢٩) . وقد طبق القضاء الداخلى هذه النظرية منذ فترة طويلة ، خاصة المحكمة الدستورية العليا فى الولايات المتحدة الامريكية . فقد لجأ اليها القاضى « مارشال » فى القرن التاسع عشر ليطور نظام الاتحاد الفدرالى الأمريكى ، بهدف زيادة اختصاصات الحكومة المركزية بالنسبة لاختصاصات الدول اعضاء الاتحاد . واستنادا لها ، استخلص من الدستور عدة اختصاصات لم يرد ذكرها صراحة فيه ، ليعترف بها للحكومة المركزية ، باعتبار أنها اختصاصات لازمة لتحقيق أهداف الاتحاد ومباشرة وظائفه (٣٠) . ولم يتردد القضاء الدولى فى استخدام النظرية فى حالة صمت

= ويبدو أن محكمة العدل الدولية تتجه نحو هذا الرأى إذ استندت إلى النصين الفرنسى والانجليزى فقط ، وهى بصدد تفسير المادة ٤ من ميثاق الأمم المتحدة الخاصة بقبول دول جدد فى المنظمة العالمية . راجع أحكام المحكمة وآرائها الاستشارية ، ١٩٤٧ — ١٩٤٨ .

(٢٩) راجع :
Rouyer-Hameray (B.), «Les compétences implicites des organisations internationales», Paris, 1962, p. 13.

(٣٠) يقول القاضى مارشال أن دستور الولايات المتحدة الأمريكية :
«was intended to endure for ages to come and to be adopted to the various crises of human affairs.» =

ميثاق المنظمة الدولية أو نشأة أوضاع جـديدة ، فى سبيل توسيع دائرة اختصاصات المنظمات الدولية ، مع قيد رئيسى على هذا الاستخدام ، وهو عدم الاعتراف الا بالاختصاصات التى تعتبر ضرورية لتحقيق أهدافها أو ممارسة وظائفها . فعلى سبيل المثال : اعترفت المحكمة الدائمة للعـدل الدولى لمنظمة العمل الدولـية بالحق فى تنظيم العمـل الشخصى لأرباب الأعمـال ، على الرغم من انه لم يكن واردا صراحة بميثاق المنظمة ، وذلك باعتباره اختصاصا ضمنيا يتفق ونية الدول الموقعـة على الميثاق وأهداف المنظمة (٣١) . كذلك أعلنت محكمة العدل التابعـة للجماعة الأوروبية للفحم والصلب فى ٢٩ نوفمبر سنة ١٩٥٦ ضرورة الاعتراف « للسلطة العليـا » (أحـد فروع الجمـاعة) ، بمجموعة من الاختصاصات اللازمة لتحقيق الأهـداف (٣٢) .

على أن من أهم تطبيقات هذه النظرية ما قامت به محكمة العدل الدولية بصـدد تحديد اختصاصات هيئة الامم المتحدة (٣٣) . ومن امثلة هـذه التطبيقات :

= كـ يضيف :

«Let the end be legitimate, let it be within the scope of the constitution, and all means which are appropriate, which are plainly adopted to that end, which are not prohibited, but consist with the letter and the spirit of the constitution, are constitutional.»

من حيثيات الحكم فى قضية Mc Culloch/Maryland . وقد أشار إليه Cohen (B.U.) فى كتابه «The United Nations» ، ١٩٦١ ، ص ٥ — ٦ .

(٣١) الرأى الاستشارى الصادر فى ٢٣ يوليو ١٩٢٦ ، مجموعة أحكام المحكمة وآرائها الاستشارية ، Série B, No. 13, p. 18 .

(٣٢) مجموعة أحكام المحكمة — الجزء الثانى ، ص ٢٦٣ . وفى نفس الاتجاه حكم المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان فى قضية « لوليس » (Lawless) (٧ أبريل ١٩٦١) .

(٣٣) ومن تطبيقات المحكمة الدائمة للعدل الدولى حكمها بخصوص القضاء الإقليمى للجنة « الاودر » : Série A/23, p. 26 .

(أ) الرأى الاستشارى الخـــاص بتعويض الأضرار التى تصيب موظفى الامم المتحدة أثناء تأدية وظائفهم (١١ ابريل ١٩٤٩) (٣٤) :

فقد توجهت الجمعية العامة ــ بمناسبة اغتيال اسرائيل للكونت برنادوت وسيط الامم المتحدة فى فلسطين عـــام ١٩٤٨ ــ بطلب راى استشارى من محكمة العدل الدولية ، حول ما اذا كانت الامم المتحدة تملك حق المطالبــة بالتعويض عن الأضرار التى تلحق بموظفيها أثناء تأدية وظائفهم . وقد تبين للمحكمة بعد بحث قواعد الحمـــاية الدبلوماسية من الدولة لمواطنيها ، أن هذه القواعد قاصرة على حمـــاية « الدولة » للمواطنين ، ومن ثم لا يمكن تطبيقها على الحالة المعروضة . ولاحظت المحكمة بعد الرجوع الى نصـــوص ميثاق الامم المتحدة واعماله التحضيرية ، أن الأمر يتعلق بوضع جـــديد لم يتعرض له مؤسسو الميثاق . لذلك أعلنت المحكمة وجوب الالتجاء الى روح الميثاق ــ على ضوء مبادىء القـــانون الدولى ــ لمعرفة ما اذا كانت وظائف الهيئة تحتم الاعتراف بمثل هـــذا الاختصاص أم لا . ثم اعلنت المحكمة المبدأ الآتى : « انه يلزم الاعتراف بأن اعضاء المنظمة الدولية حينما يحددون وظائفها ، بما يترتب على ذلك من حقوق وواجبـــات ، يمنحون المنظمة فى نفس الوقت الاختصاص اللازم لأداء وظائفها ، وان حقوق وواجبات المنظمة ترتبط الى حد كبير بالأهـــداف والوظائف المعلنة فى الميثاق المؤسس لهـــا والتطورات التى لحقتها فى العمل (٣٥) » .

وفى فقرة أخـــرى تؤكد المحكمة نفس المعنى وتعلن انه ، طبقا لقواعـــد القـــانون الدولى ، يجب الاعتراف للمنظمة بالاختصاصات غير المنصوص صراحة عليها فى الميثاق ، اذا كانت هـــذه الاختصاصات لازمة لها من اجل ممارسة وظائفها (٣٦) .

---

(٣٤) يعد هذا الرأى الاستشارى من أهم تطبيقات نظرية الاختصاصات الضمنية ، وهو يمثل ركنا أساسياً فى قانون المنظمات الدولية .

(٣٥) مجموعة أحكام المحكمة وآرائها الاستشارية ، ١٩٤٩ ، ص ١٧٧ .

(٣٦) «Selon le droit international, l'Organisation doit être considérée comme possédant des pouvoirs qui, s'ils ne sont pas expressement énoncés dans la Charte, sont, par une conséquence nécessaire, conférés à l'Organisation en tant qu'essentiels à l'exercice des fonctions de celle-ci».

=

واستنادا الى ذلك اجابت المحكمة على السؤال المطروح عليها بالايجاب ، معترفة بنـــوع من « الحماية الوظيفية » لموظفى الامم المتحدة ، على أساس ان ميثاق الهيئة يحتمها بالضرورة (٣٧) .

وتلك نتيجة بناءة ، توصلت اليها المحكمة بتطبيق نظرية الاختصاصات الضمنية ، لتسـد قصورا فى الميثاق (٣٨) ، وتزيد من فعالية الامم المتحدة .

(ب) الراى الاستشارى الخاص بوضـــع اقليم جنـــوب غرب افريقيا (١١ يوليو ١٩٥٠) :

فقد كان اقليم جنوب غرب افريقيا خاضعا لنظام الانتــداب أيام عصبة الامم . وعندما انقضت هذه المنظمة ، ظلت بعض المسائل الخاصة بتصفية هذا النظام معلقة ، لانه لم يتقـرر ان تحل الامم المتحدة محل عصبة الامم فى ادارة الاقاليم التى كانت خاضعة لنظام الانتداب . على أن كل الدول التى كانت تدير أقاليما خاضعة لهذا النظام حولت ادارتها لهـذه الاقاليم وفق نظام الوصاية الذى أتت به الامم المتحدة ، باستثناء جنــوب افريقيا التى رفضت اتخاذ هذا الموقف بالنسبة لاقليم جنوب غرب افريقيا .

وطلبت الجمعية العــامة للامم المتحدة من محكمة العــدل الدولية عدة ايضاحات حول هذا الموقف ، منها سؤال خاص بالهيئة التى تعتبر جنـــوب

= المرجع السابق ، ١٩٤٩ ، ص ١٨٢ — ١٨٣ .
وراجع أيضاً :

Kasme (B.), «La capacité de l'Organisation des Nations Unies de conclure des traités», Paris, 1960, p. 15 et ss.

(٣٧) وقد حرصت المحكمة على الإشارة إلى أن هذه « الحماية الوظيفية » لها خصائصها وحدودها ، وأنها لا تتطابق مع نظام الحماية الدبلوماسية الذى تباشره الدولة لصالح مواطنيها . المرجع السابق ، ص ١٨٤ .

(٣٨) وفى رأينا — على عكس ما يراه أنصار المدرسة الإرادية فى القانون الدولى الذين يؤسسون كل قواعد هذا القانون على رضا الدول — أن المحكمة خلقت قاعدة قانونية جديدة ، لم يسبق لها وجود من قبل فى قانون المنظمات الدولية . ولعل هذا هو سبب اعتراض عدد من قضاة المحكمة على هذا الرأى ، مثل القاضى « هاكوورث » (Hackworth) والقاضى « كريلوف » (Krylov) والقاضى عبد الحميد بدوى . المرجع السابق ، ص ١٩٨ — ١٩٩ .

افريقيا ملتزمة أمامها بعد حل عصبة الامم . ولم تجد المحكمة نصا تستند اليه فى اجابتها ، وذلك لان وظائف المراقبة التى كان يقوم بها مجلس عصبة الامم ، لم يتقرر — عند حل العصبة — نقلها الى هيئة معينة ، كما أن ميثاق الامم المتحدة لم يعترف بها صراحة للمنظمة الجديدة . ورغم ذلك ، فقد أعلنت المحكمة ، أن الجمعية العامة تعتبر مختصة ، بحكم وظائفها العامة ، بالقيام بهذه المراقبة ، فمثل هذا الاختصاص « يمكن استخلاصه من الألفاظ العامة للمادة ١٠ من الميثاق التى تخول الجمعية العامة مناقشة جميع المسائل التى تدخل فى نطاق الميثاق (٣٩) » .

(ج) الرأى الاستشارى الخاص باثر أحكام المحكمة الادارية للامم المتحدة (١٣ يوليو ١٩٥٤) :

فقد بحثت المحكمة ، بصدد هذا الرأى ، تساؤلا مبدئيا يتعلق بمعرفة ما اذا كانت الجمعية العامة للامم المتحدة تملك سلطة انشاء محكمة تصدر احكاما نهائية فى المنازعات التى تثور بين المنظمة الدولية وموظفيها ام لا . ولاحظت المحكمة ان ميثاق الامم المتحدة لا يتضمن أى نص صريح يتعلق بهذا الموضوع . ومع ذلك فقد اعلنت ان المنظمة الدولية لا يمكن أن تترك موظفيها دون حماية قضائية ، لان ذلك يحول دون شعورهم بالاستقرار والطمأنينة ، مما لايمكنهم من أداء أعمالهم ، وبالتالى تحقيق أهداف المنظمة بالصورة الواجبة ، وبناء عليه قررت أن الاختصاص بانشاء المحكمة الادارية اختصاص ضمنى يجب الاعتراف به للجمعية العامة ، باعتبار انه حتمى لتحقيق أهداف المنظمة ووظائفها (٤٠) .

ويتبين من الأمثلة السابقة أن محكمة العدل الدولية قد اعترفت للامم المتحدة ، استنادا لنظرية الاختصاصات الضمنية ، بمجموعة من

---

(٣٩) المرجع السابق ، ١٩٥٠ ، ص ١٣٧ .

(٤٠) جاء فى الرأى :

«La Cour estime que le pouvoir de créer un tribunal chargé de faire justice entre l'Organisation et les fonctionnaires était essentiel pour assurer le bon fonctionnement du Secrétariat, et pour donner effet à cette considération dominante.. La capacité de ce faire est nécessairement impliquée par la Charte».

المرجع السابق ، ١٩٥٤ ص ٥٦ — ٥٧ .

الاختصاصات التي لم ترد في الميثاق . وقد تمكنت بذلك التفسير الواسع من سد أكثر من نقص في ميثاق المنظمة ، بل وخلق قواعد جديدة في بعض الأحيان (٤١) . ومن شأن هذا التفسير ، بلا شك ، ان يجعل المنظمات الدولية أكثر قدرة على تحقيق اهدافها ، وفقا لمتطلبات العلاقات الدولية المتطورة (٤٢) .

خامسا — تعديل الميثاق :

يجوز تعديل الميثاق ، شأن إي معاهدة دولية ، بموافقة الدول الاعضاء ، اذا ما دعت الضرورة الي تغيير بعض الاحكام وفقا للحاجات العملية .

والاصل ضرورة موافقة كل الدول الأطراف على تعديل المعاهدة . على أنه بالنسبة للمعاهدات الجماعية يمكن تقسيمها الى نوعين : معاهدات تضع قيودا على التعديل تجعله في حكم المتعذر ، مثل اشتراط اجماع كل الدول الاعضاء ، ويطلق عليها « المعاهدات الجامدة » ، ومعاهدات يمكن تعديلها عند توافر بعض الشروط العادية ، مثل موافقة اغلبية الدول الاعضاء ، ويطلق عليها « المعاهدات المرنة » .

وتوجد بالنسبة لمواثيق المنظمة الدولية بعض الاعتبارات الخاصة ، ذلك أن التطورات السريعة والمستمرة في العلاقات الدولية تستلزم مسايرة النصوص لهذه التطورات ، حتى لا ينشأ انفصال بين النصوص والواقع العملي . الا أنه من الواجب من ناحية اخرى ، أن تتمتع هذه المواثيق بنوع من الاستقرار الذي يجنب المنظمات واجهزتها التعرض لتغييرات سريعة وفق أهواء بعض الدول ، لذا كان من المفيد ان تتمتع هذه المواثيق بمرونة معينة تسمح بتعديل احكامها ، مع وضع القيود الكفيلة بضمان جديته

---

(٤١) رغم أن الغالبية العظمى من الفقهاء لا تعترف للقاضي بأي دور في إنشاء القواعد القانونية . عكس هذا الرأي في مؤلفنا السابق الإشارة إليه ، ص ٢٣٧ وما بعدها .

(٤٢) راجع مؤلف (Nincic) السابق الإشارة إليه ، ص ٣٢٢ .

على أنه يبدو من سلسلة الأحكام والآراء الاستشارية ، في السنوات الأخيرة ، أن المحكمة قد بدأت تعدل عن هذا الاتجاه ، لتلتزم مثل المحكمة السابقة لها (المحكمة الدائمة للعدل الدولي) بمبدأ التفسير الضيق الذي يتقيد بالنص ويضيق من حدود اختصاصات المنظمات الدولية .

وموضوعيته (٤٣) .

وتتضمن المواثيق عادة نصوصا تحدد شروط التعديل واجراءاته . وهى غالبـــا ما تستلزم أن يتم التعديل عن طريق الفرع العـــام الذى يضم كل الأعضـــاء .

واذا القينا نظرة على الواقع ، نجد ان معظم هذه المواثيق يكتفى باشتراط موافقة اغلبية الثلثين لاجـــراء التعديل ، على أن يكون للدول التى لم توافق عليه حق الانسحاب من المنظمة ، وذلك اعمالا للقواعد العـــامة التى تقضى بضرورة الموافقة على احكام المعاهدة من كل الأطراف ، مثـــال ذلك مواثيق منظمات اليونسكو والصحة العالمية والطيران المدنى الدولية ، وجامعة الدول العربية (٤٤) . وتتشدد بعض المواثيق الأخـــرى فتستلزم الاجماع ، مثـــل معاهدة حلف شمال الأطلنطى عام ١٩٤٩ ومعاهدة حلف وارسو عام ١٩٥٥ ، أو أغلبية من نوع خاص ، مثل ميثاق الامم المتحدة الذى يقـــرر فى المـــادة ١٠٨ منه أن « تسرى التعديلات التى تدخل على هـــذا الميثاق على جميع أعضاء « الامم المتحدة » اذا صدرت بموافقة ثلثى اعضاء الجمعية العـــامة وصدق عليها ثلثا أعضاء « الامم المتحدة » ومن بينهم جميع اعضاء مجلس الأمن الدائمين ، وفقا للأوضاع الدستورية فى كل دولة » (٤٥) . ويتضح من

---

(٤٣) راجع مؤلف (Nincic) السابق الإشارة إليه ، ص ٢٧٦ ؛ ومؤلف د. ابراهيم العنانى السابق الإشارة إليه ، ص ٣٣ — ٣٤ .

(٤٤) تنص المادة ١٩ من ميثاق جامعة الدول العربية على أنه « يجوز بموافقة ثلثى دول الجامعة تعديل هذا الميثاق ، ولا يبت فى التعديل إلا فى دور الانعقاد التالى للدور الذى يقدم فيه الطلب . وللدول التى لا تقبل التعديل أن تنسحب عند تنفيذه . . . » .

(٤٥) وقد كانت المادة ٢٦ من عهد عصبة الأمم تقرر حكماً مشابهاً ، بنصها على أن « تعديلات العهد تبدأ فى السريان بمجرد التصديق عليها من أعضاء العصبة الذين يتكون منهم مجلس العصبة ، وتصديق أغلبية الدول الأعضاء الذين تتكون منهم الجمعية » .

على أن هذه المادة كانت تضيف حكماً لم يرد له نظير فى المادة ١٠٨ من ميثاق الأمم المتحدة ، مقتضاه أن « كل عضو فى العصبة يكون حراً فى عدم قبول التعديلات التى أدخلت على العهد ، وفى هذه الحالة يتم انسحابه من المنظمة » ، ويقرب من هذا الحكم ما تأخذ به المادة ٩٤ من ميثاق منظمة الطيران المدنى الدولية من تخويل الجمعية العامة للمنظمة أن تقرر — وهى تدخل تعديلات=

ذلك أن ميثاق الامم المتحدة ، وان كان يبدو مرنا من الناحية النظرية لاكتفائه بأغلبية ثلثى أعضاء الجمعية العامة ، الا انه جامد من الناحية العملية لان اعتراض اى من الدول الخمس الدائمة يحول دون اجراء التعديل المطلوب (٤٦) .

هذا ويقرر ميثاق الامم المتحدة طريقة اخرى غير عادية لاجراء تعديل الميثاق ، نصت عليها المادة ١٠٩ منه التى تقضى بأنه :

١ — يجوز عقد مؤتمر عام من أعضاء « الامم المتحدة » لاعادة النظر فى هذا الميثاق فى الزمان والمكان اللذين تحددهما الجمعية العامة بأغلبية ثلثى اعضائها وبموافقة تسعة ما من اعضاء مجلس الأمن . ويكون لكل عضو فى « الامم المتحدة » صوت واحد فى المؤتمر .

٢ — كل تغيير فى هذا الميثاق اوصى به المؤتمر بأغلبية ثلثى أعضائه يسرى اذا صدق عليه ثلثا أعضاء « الامم المتحدة » ومن بينهم الأعضاء الدائمون فى مجلس الأمن وفقا لأوضاعهم الدستورية .

٣ — اذا لم يعقد هذا المؤتمر قبل دور الانعقاد السنوى العاشر للجمعية العامة ، بعد العمل بهذا الميثاق ، وجب أن يدرج بجدول اعمال ذلك الدور العاشر اقتراح بالدعوة الى عقده ، وهذا المؤتمر

= على الميثاق — حرمان الأعضاء الرافضين لهذه التعديلات من عضوية المنظمة إذا لم يوافقوا عليها خلال مدة معينة .

راجع د. حامد سلطان ، « تعديل أحكام ميثاق الأمم المتحدة » ، المجلة المصرية للقانون الدولى ، ١٩٥٢ ، ص ١ وما بعدها .

(٤٦) ولذلك لم ترد على الميثاق خلال تجربة أكثر من ثلاثين عاماً سوى تعديلات طفيفة تتعلق بزيادة أعضاء مجلس الأمن من ١١ عضواً إلى ١٥ عضواً ، وعدد أعضاء المجلس الاقتصادى والاجتماعى من ١٨ عضواً إلى ٢٧ عضواً ، وأصبحت
، سنة ١٩٦٥ (تعديل المواد ٢٣ ، ٢٧ ، ، ١٠٩) .
ورغم ان هذه التعديلات قد اجريت لإتاحة الفرصة لعدد أكبر من الدول الصغرى للاشتراك فى أعمال المجلسين ، إلا أنها لم تتم إلا بعد خلافات طويلة بين الدول الكبرى .

يعقد اذا قررت ذلك اغلبية أعضاء الجمعية العامة وسبعة ما من أعضاء مجلس الأمن » (٤٧) .

وهناك مواثيق تأخذ بقاعدتى الاجماع والاغلبية معا ، فتشترط الاجماع فى تعديل بعض النصوص ذات الاهمية ، بينما تكتفى بالاغلبية فى تعديل باقى النصوص . ومن أمثلة ذلك دستور صندوق النقد الدولى الذى يستلزم الاجماع بالنسبة لتعديل الاحكام الخاضعة بحق الانسحاب من المنظمة ، وشرط عدم تغيير حصة الدولة العضو دون موافقتها ، وشرط عدم تغيير قيمة التعادل لعمله اى عضو الا بناء على اقتراح منه ، اما فيما عدا ذلك من احكام فيمكن اجراء التعديل بموافقة الاعضاء الحائزين على اربعة اخماس الاصوات المقررة .

المبحث الثانى

الشخصية القانونية للمنظمات الدولية

الشخصية القانونية تعبير عن العلاقة التى تقوم بين وحدة معينة ونظام قانونى محدد . وتتمثل هذه العلاقة فى اسناد هذا النظام مجموعة من الحقوق أو الالتزامات لهذه الوحدة . ولكل نظام قانونى اشخاصه الذين تخاطبهم قواعده بترتيب الحقوق أو فرض الالتزامات ، ذلك انه لا توجد أشخاص قانونية بالطبيعة ، ولا أشخاص قانونية بالنسبة لكل الأنظمة .

واذا كان كل نظام هو الذى يتولى تحديد المخاطبين بأحكامه ، فان النظام القانونى الدولى يستلزم توافر عنصرين فى الوحدة المخاطبة بأحكامه :

١ – أن تكون الوحدة قادرة على انشاء قواعد قانونية عن طريق التراضى مع غيرها من الوحدات المماثلة .

٢ – أن تكون الوحدة من المخاطبين بأحكام القانون الدولى (٤٨) .

---

(٤٧) راجع فى نقد هذه الطريقة ، د. محمد طلعت الغنيمى ، « الأحكام العامة فى قانون الأمم – التنظيم الدولى » ، ١٩٧٢ ، ص ٩٢١ ، هامش ١ .

(٤٨) راجع د. حامد سلطان ، « القانون الدولى العام فى وقت السلم » ، ١٩٧٢ ، =

مدى تمتع المنظمات الدولية بالشخصية القانونية :

ان الدول كاملة السيادة اشخاص قانونيـــة فى النظام القـــانونى الدولى لتوافر العنصرين السابقين بالنسبة لها ، ولكن ما وضع المنظمات الدولية ؟

تحتاج هذه المنظمات حتى تتمكن من تحقيق أهدافها الى الاعتراف لهـــا بالشخصية القانونية ٠ وهى تكتسبها بمقتضى أحكام الميثاق المنشىء لها . ولا يشـــترط أن يكون النص على هـــذه الشخصية قد ورد صراحة فى الميثاق (٤٩) ، وانما يكفى ان تكون الحقوق والاختصاصات الواردة به معبرة عن ارادة ذاتية تسمح باستخلاصها ٠

ولم يكن عهد عصبة الامم يتضمن نصا خاصـــا بشخصيتها القانونية ، الا أن المادة الأولى من اتفاق المقر الذى عقد بين العصبة وسويسرا عام ١٩٢٦ كانت تنص صراحة على أن العصـــبة « التى تتمتع بالشخصية الدوليـــة والأهلية القانونية لا يمكن — كقاعدة عامة وطبقا لاحكام القانون الدولى — ان تخاصم امام المحاكم السويسرية دون موافقتها الصريحة » .

واثنـــاء الاعمال التحضيرية لميثاق الامم المتحدة قام خلاف بين انصـــار الاعتراف للمنظمة العالمية بالشخصية القانونية ومن يعارضون ذلك . ومن

= ص ٨٣ — ٨٤ . والراجع المختلفة التى أشار اليها (Jenks) فى مقاله :
«The Legal Personality of International Organizations,» B.Y.B.I.L., 1945, p. 267.

وتلك التى أشار اليها (Carroz) فى رسالته للدكتوراة بعنوان :
«La personnalité juridique internationale de l'O.N.U.», Paris, 1952.

(٤٩) مثال ذلك المادة ٣٩ من دستور منظمة العمل الدولية التى تقضى بتمتع المنظمة بالشخصية القانونية ، وأن تكون لها — على وجه الخصوص — أهلية التعاقد وتملك العقارات والتصرف فيها والتقاضى ، وذلك بقدر ما هو لازم لتأدية وظائفها ؛ والمادة ٢١٠ من اتفاقية السوق الأوروبية المشتركة ونصها « تكتسب السوق الشخصية القانونية » ، وانظر أيضاً المادتين ١١٤ ، ٢٣٨ من هذه الاتفاقية .

أجل التوفيق بين مختلف الاتجاهات ، وتحقيقا لرغبـة من نادوا بوجوب تجنب الألفـاظ التى قد توحي بان الامم المتحدة تعـد دولة فوق الدول «super-Etat» ؛ نصت المادة ١٠٤ من ميثاق المنظمة على ان تتمتع الهيئة فى بلاد كل عضـو من أعضائها بالأهلية القانونية التى يتطلبها قيامها بأعباء وظائفها وتحقيق مقاصدها . كما جاءت المادة ١٠٥ من الميثاق لتجعل تمتع الهيئة بالمزايا والاعفاءات قاصرا على اقاليم الدول الأعضاء . وقد أدت مثل هـذه النصوص الى اثارة الخلاف حـول ما اذا كان تمتع المنظمة الدولية بالشخصية القانونية ، يسرى فى مواجهـة القوانين الوطنية وحدها ، أم يمتد الى نطاق القانون الدولى .

ولقـد كان الاعتراف بالشخصية القانونية للمنظمات الدولية فى نطاق النظام القانونى الدولى محل جدل بين الفقهاء وخاصة عام ١٩٤٥ ، بمناسبة نشأة الامم المتحدة ، فكان من رأى بعض انصـار النظرية التقليدية للقانون الدولى العام ، أن أشخاص هذا القانون هى الدول وحـدها ، وذلك لانهم يعتبرون السيادة معيار الشخصية القانونية ، وما دامت المنظمات الدولية لا تتمتع بالسيادة فهى ليست من اشخاص القانون الدولى . وكان من رأى البعض الآخر انكار هذه الصفة على المنظمات الدولية ، على أساس استحالة نشأة الشخصية القانونية بمقتضى اتفـاق دولى ، وذلك لان اضفاء هذه الصفة يتجاوز بصورة مطلقة سلطات الدول (٥٠) .

على أن غالبية الفقهاء ، وخاصـة المحـدثين منهم ، تعترف للمنظمات الدولية بالشخصية القانونية ، ولا سيما بعد تواتر دساتير هـذه المنظمات على النص عليها . الا أن البعض يحاول أن يحد من آثار هـذه الشخصية فيقرر تمتـع هـذه المنظمات « بالأهليـة القـانونية » دون الشخصية القانونية (٥١) ، أو يحاول قصرها على بعض المنظمات الدولية ، فيقرر أنهـا

---

(٥٠) راجع محاضرات أستاذنا كوادرى (R. Quadri) بعنوان :
«Cours général de droit international public», R.C.A.D.I., 1964, vol. III, p. 424.

(٥١) Kelsen (H.), «The Law of the United Nations,» 1950, p. 330.

ويقول أستاذنا الدكتور على صادق أبوهيف ، « إن الشائع انحراف بالهيئات الدولية عن وضعها الحقيقى وخلط بين الشخصية الدولية والأهلية القانونية ، فهذه الهيئات ولا نزاع يمكن=

لا تثبت الا للمنظمات الدولية التي تملك تكوين الارادة الدولية الشارعة (٥٢)، أو تلك التي تصدر قراراتها بالأغلبية وليس بالاجماع .

وقد جاء القضاء الدولي — بعد قيام الامم المتحدة — ليعترف في وضوح بتمتع المنظمات الدولية بالشخصية القانونية ، ومثال ذلك ما أكدته محكمة العمل الدولية في رأيها الافتائي الصادر في ١١ ابريل ١٩٤٩ وهي بصدد بحث مدى تمتع الامم المتحدة بالشخصية القانونية الدولية ، فقد أعلنت المحكمة ان « أشخاص القانون في أي نظام قانوني ليسوا — بحكم الضرورة — متطابقين في الطبيعة أو في مدى الحقوق ، فطبيعتهم القانونية متوقفة على حاجات الجماعة . وتطور القانون الدولي خلال تاريخه كله كان متأثرا بمطالب الحياة . وكان النمو الاطرادي للنشاط الجماعي للدول قد أدى الى نشوء حالات من العمل على المستوى الدولي تصدر عن هيئات لا يصدق عليها وصف الدول بالمعنى المفهوم » (٥٣) . وبخصوص المسألة المعروضة ، أعلنت

= أن تتمتع بالأهلية القانونية، وهي أهلية ذات طابع دولي بما أنها تعمل في المحيط الدولي . إنما هذا لا يستتبع حتما اعتبارها من أشخاص القانون الدولي العام ، لأنه لا تلازم حتمي بين الأهلية والشخصية الدولية » .

ويدعم الدكتور أبوهيف رأيه بما نصت عليه المادة ١٠٤ من ميثاق الأمم المتحدة من تمتع الهيئة في بلاد الأعضاء بالأهلية القانونية . راجع مؤلفه « القانون الدولي العام » ، ١٩٧١ ، ص ٢٨١ .

(٥٢) د. محمد طلعت الغنيمي ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٢٥٨ — ٢٥٩ . وانظر أيضاً مؤلفه « بعض الاتجاهات الحديثة في القانون الدولي العام » ، ١٩٧٤ ، ص ٧٢ — ٧٣ .كما يستند الفقه السوفييتي إلى ملامح معينة بالنسبة للأمم المتحدة يرى أنها امارات الشخصية القانونية وبدونها لا تتمتع المنظمة بهذه الشخصية . ومن هذه الملامح حق الأمم المتحدة في إقامة علاقات وابرام اتفاقات مع الدول والمنظمات الدولية الأخرى ، ووجود شعارات دائمة لهذه المنظمة ، وما تتمتع به من حصانات وامتيازات وفقاً للمادتين ١٠٤ ، ١٠٥ من ميثاقها . راجع مقال :

Morozov (G.I.), «International Law, and the U.N.», Contemporary International Law,» Moscow, 1969, p. 131.

(٥٣) مجموعة أحكام المحكمة وآرائها الاستشارية ، ١٩٤٩ ، ص ١٨٠ . وقد جاء في الرأي المخالف للقاضي عبد الحميد بدوي : « ليس هناك قانون مشترك للأشخاص الدولية فهناك — في جانب — الدول بما لها من خصائص وحقوق وواجبات مشتركة يعترف بها القانون الدولي . وهناك — في جانب آخر — مجموعة من الأشخاص لها خصائص ومراكز مختلفة ، ومن بينها الاتحادات واللجان والتجمعات الدولية » — موسوعة أحكام محكمة العدل الدولية الصادرة عن معهد « ماكس بلانك » ، ١٩٦١ ، ص ٣٣ .

المحكمة انه ـ ازاء صمت ميثاق الامم المتحدة بالنسبة لها ـ يجب بحثها على ضوء خصائص واختصاصات هذه الهيئة . وقد لاحظت المحكمة أن المنظمة تمارس وظائف وتكتسب حقوقا لا يمكن تفسيرها الا على ضوء الاعتراف بتمتعها بشخصية قانونية دولية ، لها حجية ازاء سائر الأشخاص الأخرى. وفى ذلك المعنى تقول : « انه يجب الاقرار بأن اعضاء الامم المتحدة ، وهم يكلفونها ببعض الوظائف وما يصاحبها من واجبات ومسئولية ، قد خولوها من الاختصاص ما يمكنها من مباشرة هذه الوظائف بصفة فعالة » (٥٤) .

ويعتبر هذا الراى نقطة تحول هامة فى تطور القانون الدولى وقانون المنظمات الدولية . فقد جاء ليضيف الى الأشخاص القانونية التقليدية ، وهى الدول ، أشخاصا قانونية جديدة هى المنظمات الدولية .

طبيعة الشخصية القانونية للمنظمات الدولية :

اذا كان هناك اليوم راى غالب يعترف للمنظمات الدولية بالشخصية القانونية الدولية الا انه من المسلم به أن الشخصية القانونية للمنظمات تختلف من عدة نواح عن تلك التى تتمتع بها الدول . ويرجع ذلك الى الاختلاف بين هذه الوحدات القانونية من حيث طبيعتها واسلوب نشأتها ومدى اختصاصاتها :

١ ـ فمن حيث طبيعة هذه الوحدات تنشأ الدول من توافر عناصر الشعب والاقليم والسيادة ، وهى عناصر لا دخل لها فى نشأة المنظمات الدولية .

٢ ـ ومن حيث اسلوب النشأة ، فان الدول تنشأ عند اكتمال عناصر تكوينها والاعتراف بها ، فى حين أن المنظمات الدولية تنشأ عند اتحاد مجموعة ارادات دول على خلق هيئة دولية لتنظيم مصالح مشتركة .

---

(٥٤) وأضافت المحكمة ، فى موقع آخر ، ان مثل هذه الشخصية القانونية «أمر لازم» لتحقيق أهداف ومبادىء الميثاق ، وان وظائف وحقوق المنظمة لا يمكن فهمها إلا على أساس تمتع الهيئة بقدر وافر من الشخصية القانونية . مجموعة أحكام المحكمة وآرائها الاستشارية ، ١٩٤٩ ، ص ١٧٩ .

٣ ـ اما من حيث مدى الاختصاصات ، فان اختصاصات الدول عامة غير مقيدة ، فى حين تكون اختصاصات المنظمات الدولية محدودة وقاصرة على نطاق الاهداف الواردة بالميثاق المنشىء للمنظمة . وبمعنى آخر ، فان الشخصية القانونية للمنظمة الدولية لا تثبت الا فى الحدود التى ذكرها الميثاق ، فى حين تكون الشخصية القانونية للدولة مطلقة غير مقيدة الا بالالتزامات التى تفرضها أحكام القانون الدولى .

وتؤدى الاختلافات السابقة الى أن تكون الشخصية القانونية لاى دولة مماثلة لتلك التى تتمتع بها الدول الاخرى ، بينما تختلف الشخصية القانونية لكل منظمة دولية عن تلك التى تتمتع بها منظمة دولية اخرى .

ويترتب على ثبوت الشخصية القانونية للمنظمات الدولية كل النتائج الناجمة عن التمتع بهذه الصفة بوجه عام ، من حق عقد الاتفاقات الدولية (٥٥) ، وتبادل التمثيل مع باقى أشخاص القانون الدولى ، وحقوق التملك والتعاقد والتقاضى (٥٦) .

هذا ومن مظاهر هذه الشخصية القانونية وجود ميزانية مستقلة للمنظمة ، وتمتعها بالحصانات والامتيازات ، وتحمل المسئولية القانونية بسبب التعامل مع الأشخاص القانونية الدولية ، سواء الدول الاعضاء فيها او غير الأعضاء ، أو مع المنظمات الدولية الأخرى .

أولا ـ ميزانية المنظمة الدولية :

تحتاج المنظمات الدولية فى ممارستها لانشطتها الفنية والادارية الى موارد مالية . وقد جرى العمل على أن تضع لها ميزانيات خاصة . فلكل من الامم المتحدة والمنظمات المتخصصة ميزانية مستقلة ، على عكس الحال ايام عصبة الامم حيث لم يكن لمنظمة العمل الدولية فى صورتها الأولى ميزانية خاصة بها .

---

(٥٥) سنتناول دراسة هذا الحق بشىء من التفصيل ، عند الكلام عن سلطات المنظمات الدولية .

(٥٦) يلاحظ أن المادة ٣٤ من النظام الأساسى لمحكمة العدل الدولية تقصر حق اللجوء اليها ، فى منازعات قضائية ، على الدول وحدها ، دون المنظمات الدولية .

فكيف توضع ميزانية المنظمة الدوليـــة ؟ وما هى مواردها ؟ وما هو أسلوب المراقبة المالية ؟

(أ) اعــــداد الميزانية :

لا يختلف أسلوب وضـــع ميزانية المنظمة الدولية كثيرا عما يتبع فى اعداد الميزانية الوطنية ، اذ تتولى الأجهـــزة القنية عادة وضـــع مشروع الميزانية فى شكل جـــدول مفصل يتضمن بيان الايرادات والمصروفات ، ويقوم سكرتير عام المنظمة بتقديمه الى المجلس التنفيذى للمنظمة لاقراره وعرضه على التصويت أمام جمعيتها العامة .

وتختلف قواعد التصويت على الميزانية من منظمة الى اخرى . الا انه يمكن القول بأن المنظمات الدولية الحديثة ترفض ــ بصفة عامة ــ اشتراط الاجماع للموافقة على الميزانية ، وتكتفى بأغلبية الثلثين ، كمـا هو الحال بالنسبة لهيئة الامم المتحدة ومنظمة العمل الدولية ومجلس اوروبا ، او بالأغلبية العادية ، كمـــا هو الحال بالنسبة لمنظمة الصحة العالمية ومنظمة الطيران المدنى الدولية واليونسكو .

ويثير اقرار الميزانية كثيرا من الجدل والمناقشات ، خاصـــة بين الدول الاعضاء فى المنظمات الاقليمية التى تكون أكثر تمسكا بممارسة حقوقها ، كما هو الحال داخل جامعة الدول العربية والمنظمات الأوروبية .

وتجدر الاشارة الى أن العمل يجـــرى ــ تيسيرا للاجراءات وتخفيفا للعبء على الجمعيات العمومية ــ على وضع مشروعات للميزانية لمدة تزيد على سنة (٥٧) ، وذلك وفق صيغ مختلفة : وضع خطة عامة للمصروفات ــ تحـــديد حد أقصى للاعتمادات لمدة أربع أو خمس سنوات ــ الموافقـــة فى اجتماع واحد للجمعية العـــامة على ميزانيتين كاملتين ــ الموافقة فى نفس الوقت على ميزانيتين تكون احداهما تفصيلية للعـــام الأول والثانية مجملة للعـــام الثانى ... الخ .

---

(٥٧) تعد ميزانية كل من منظمة اليونسكو ومنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة لمدة سنتين ، وتعد ميزانية منظمة الأرصاد الجوية العالمية لمدة أربع سنوات .

(ب) موارد الميزانيـــة :

وتنقسم إلى موارد عادية وموارد استثنائية :

١ ـ الموارد العـــادية :

وتتكون بصفة أساسية من الأنصبة السنوية للدول الأعضـاء ، والتى يتحدد مقـــدارها وفق نسب تحـــددها مواثيق المنظمات أو جمعياتها العموميـــة (٥٨) .

وتسترشد الجمعيات العموميـــة فى تحـــديد هـــذه النسب بمعايير موضوعية ، مثـــل الدخل الوطنى لكل دولة ، أو مدى أهمية مصالحها الاقتصادية ، أو مدى حجم تجارتها الدولية .

وقد طبقت الامم المتحدة معيار الدخـــل الوطني للدولة ، مع الأخـــذ فى الاعتبار نصيب الفرد من هـــذا الدخل . على انها قررت فى عام ١٩٥٤ الا تتجاوز مساهمة اى عضو ٣٠٪ من مجموع ميزانية المنظمة ضمانا لعدم خضوعها لتأثير دولة معينة . ولذلك فقد تقـــرر تخفيض نسبة مساهمة الولايات المتحدة الامريكية فى ميزانية الهيئة العالمية من ٤٠٪ الى ٣٠٪ . بل لقد طلبت هذه الدولة من الجمعية العـــامة للأمم المتحدة ، فى نهـــاية عام ١٩٧٣ أن تنظر فى تخفيض حصـــتها الى ٢٥٪ اعتبارا من ميزانيـــة عام ١٩٧٤ . كذلك تنص المادة ٢٣ من ميثاق منظمة الوحدة الافريقية على أن الحد الاقصى لحصة دولة عضو هو ٢٠٪ من الميزانية .

هذا وتلتزم السلطات الداخلية المختصة فى الدول الاعضاء بأن تتضمن ميزانياتها هذه الأنصبة .

وترتب بعض مواثيق المنظمات الدولية جزاءات فى حالة امتناع الدولة

---

(٥٨) راجع **Reuter** ، المرجع السابق الإشارة أليه ، ص ٢١٧ . وفى أحوال نادرة تكون مساهمة الدول الأعضاء على قدم المساواة ، كما هو الوضع بالنسبة لمنظمة الدول العربية المصدرة للبترول .

العضو عن دفع نصيبها ، تتراوح بين الحرمان من حق التصويت ، والفصل من العضوية . مثال ذلك ما تقرره المادة ١٩ من ميثاق الامم المتحدة من انه « لا يكون لعضو الامم المتحدة الذى يتأخر عن تسديد اشتراكاته المالية فى الهيئة حق التصويت فى الجمعية العامة اذا كان المتأخر عليه مساويا لقيمة الاشتراكات المستحقة عليه فى السنتين الكاملتين السابقتين او زائدا عنها . وللجمعية العامة مع ذلك أن تسمح لهذا العضو بالتصويت اذا اقتنعت بأن عدم الدفع ناشىء عن أسباب لا قبل للعضو بها » .

وغالبا ما يرجع العضو امتناعه عن سداد التزاماته المالية الى أسباب سياسية ، مثل امتناع الاتحاد السوفييتى وفرنسا وغيرهما عن دفع حصصهم فى نفقات قوات الامم المتحدة لحفظ السلام فى الشرق الاوسط والكونغو ، على أساس إنها ، من وجهة نظرهم ، نفقات غير مشروعة ، مما أدى الى رفع الأمر الى محكمة العدل الدولية سنة ١٩٦١ لاستشارتها فى امكانية تطبيق المادة ١٩ من ميثاق الهيئة العالمية على هذه الدول (فتوى المحكمة فى ٢٠ يوليو ١٩٦٢) .

وتملك بعض المنظمات ذات الطبيعة الاقتصادية رأس مال خاص تسهم الدول الاعضاء فى تكوينه ، مثال ذلك البنك الدولى للانشاء والتعمير الذى يمكنه الى جانب ذلك الحصول على موارد مالية أخرى ببيع أسهم وسندات .

٢ — الموارد الاستثنائية :

وتتكون من الهبات والمعونات التى تمنحها حكومات أو منظمات دولية حكومية أو غير حكومية ، او هيئات او أفراد . ويتوقف قبول الهبات عادة على موافقة المجلس التنفيذى للمنظمة او جمعيتها العامة ، وذلك لبحث مدى الأعباء التى قد تترتب على قبولها .

ويندر قيام المنظمات الدولية بالاقتراض ، الا اذا كان ذلك بهدف تمويل قروض تقدمها المنظمات للدول ، كما هو الحال بالنسبة للبنوك الدولية ، أو بهدف مواجهة بعض النفقات الطارئة ، مثل ما قامت به الامم المتحدة عند انشاء مقرها الدائم فى نيويورك عام ١٩٤٨ ، وعند تجديد مقرها

الاوروبى فى جنيف عام ١٩٥٧ ، وعند اشتراكها فى تطهير قناة السويس بعد العدوان الثلاثى على مصر عام ١٩٥٦ .

كما يندر أن تقوم المنظمات بفرض ضرائب معينة ، لانها لاتتمتع بسلطة على الهيئات أو الأفراد ، وانما قد تشكل الضرائب على مرتبات موظفيها موردا غير عادى لها ، مثل ما قررته هيئة الامم المتحدة من فرض ضريبة تصاعدية لصالحها على مرتبات موظفيها ، اعتبارا من يناير ١٩٥٦ ،وذلك مقابل تنازل الدول التى ينتمون اليها بجنسياتهم عن تحصيل ضرائب على هذه المرتبات . ومع ذلك فقد خولت الجماعة الاوروبية للفحم والصلب سلطة فرض الضرائب على مشروعات الفحم والصلب ، وان كان ميثاق الجماعة قد تجنب لفظ « ضريبة » واستخدم بدلا منه لفظ « استقطاعات » (٥٩) .

هذا وتقدر ميزانية المنظمة وتتم العمليات الحسابية تنفيذا لها على أساس وحدة نقدية معينة هى كقاعدة عامة الوحدة النقدية للدولة التى يوجد بها المقر الرئيسى للمنظمة . مثال ذلك ان ميزانية وعمليات عصبة الامم كانت تقدر بالفرنك السويسرى ، كما أن ميزانية وعمليات الامم المتحدة تتم بالدولار الامريكى (٦٠) .

(ج) المراقبة المالية :

تتبع المنظمات الدولية — ضمانا لحسن الادارة المالية — عدة وسائل للرقابة على تنفيذ الميزانية . ويقوم بهذه الرقابة مجموعة من الخبراء الماليين الذين يقدمون تقاريرهم الى الفروع الرئيسية للمنظمة الدولية .

وجدير بالاشارة ان الوكالات المتخصصة كثيرا ما تستعين بالخبراء

---

(٥٩) انظر د. الشافعى محمد بشير ، « المنظمات الدولية » ، ١٩٧٠ ، ص ٣٥ . وقد قامت المنظمة المذكورة فعلا بفرض ضريبة على إنتاج الفحم والصلب فى الدول الأعضاء وأسمتها « بالضريبة الأوروبية الأولى » .

(٦٠) بلغت الميزانية التقديرية للأمم المتحدة ، لعام ١٩٧٤ ، للمصروفات العادية ٤٢٦ و٨٥٢ و٢٧١ دولار ؛ وبلغ اجمالى نفقات ميزانيتها ، لعام ١٩٧٣ ، بما فيها الالتزامات غير المسددة ، ٣٣٨ و٨٠٤ و٢٣٣ دولارا .

راجع تقرير الأمين العام عن أعمال المنظمة (١٦-٦-١٩٧٣ — ١٥-٦-١٩٧٤) الجمعية العامة — الوثائق الرسمية : الدورة التاسعة والعشرون — الملحق رقم ١ (A 9601) .

الماليين لهيئة الامم المتحدة . كما ان بعض هـذه الهيئات قد تلتزم بتقديم كشف حساب لمنظمة اخـرى عن اوجه استخدام رءوس الامـوال التى وضعتها هذه المنظمة الاخيرة تحت تصرفها ، مثال ذلك ما هو مقـرر فى مجال المساعدة الفنية الدولية ، حيث تلتزم الوكالات المتخصصة بأن تقدم للامم المتحدة بيانا بأوجه صرف الأموال التى وضعتها المنظمة العالمية تحت تصرفها تنفيذا لبرنامج المساعدة الفنية الموسع .

ثانيا ــ حصانات وامتيازات المنظمة الدولية :

يقتضى استقلال المنظمة وحسن مباشرتها لوظائفها الدوليـة ان تتمتع بمجموعة من الحصـانات والامتيازات تتمثل بصـفة اساسية فى عـدم خضوعها للتشريعات الوطنية للدول ، وخاصة تشريعات دولة المقر . ذلك ان التزامها بهذه التشريعات يؤدى الى المساس بسلامة مباشرتها لوظائفها ، والاخلال بقـاعدة المساواة التى يجب أن تسـود العـلاقات بين الدول الاعضـاء . ومن هنا كان من الطبيعى عدم خضـوع المنظمة الدوليـة للتشريعات الوطنية الماليـة والنقدية والجمركية ، والتشريعات المتعلقة بالدخول والاقامة والانتقال فى الاقليم الوطنى ، وتشريعات الأمن المتعلقة بعقد الاجتماعات ونظام المؤسسات والرقابة على النشر وغـيرها ، وذلك بغض النظر عن احتمال تعارض نشاط المنظمة مـع مقتضيات أمن الدولة العضو ، كما هو الحال بالنسبة لنشاط الوكالة الدوليـة للطاقة الذرية الذى يتنافى فى بعض صوره مع حياد دولة المقر وهى النمسا (٦١) .

وتعد متطلبـات حسن مبـاشرة وظائف المنظمات الدولية الاساس القانونى للتمتع بهذه الحصانات والامتيازات . ويؤكد ذلك ما أعلنـه مجمع القانون الدولى فى دورته التى عقدت فى ڤيينا عام ١٩٢٤ من أن « الهدف من تمتع ممثلى عصـبة الامم بالامتيازات والحصـانات الدبلوماسية هو تمكين العصبة من أن تباشر وظائف السلام والتعاون الدولى فى استقلال كامل .. وان أساس هذه الحصانات والامتيازات هو مصلحة الوظيفة » . كمـا تقضى المادة العاشرة من اتفاقية المقـر بين الامم المتحدة والولايات المتحدة الامريكيـة بأنه يجب أن تفسر هـذه الاتفاقية على ضوء غرضها

(٦١) كما يكون من الطبيعى أن يتمتع موظفو هذه المنظمات بمجموعة أخرى من الحصانات، تضمن لهم أداء أعمالهم فى حرية واستقلال . وسنتناول هذه الحصانات فى الجزء الخاص بالموظفين الدوليين .

الاصلى وهو تمكين منظمة الامم المتحدة من مباشرة وظائفها بصـــورة كاملة وفعـــالة .

ولما كان نظام حصـــانات وامتيازات المبعوثين الديبلوماسيين ـ والذى تقرر تيسيرا لاداء وظائفهم ـ لا يتلاءم واحتياجات المنظمات الدولية ، باعتبار أن هذا النظام خاص بالأفراد ، فقـد كان طبيعيا أن ينشأ نظام جـديد لحصانات وامتيازات المنظمات الدولية ذو أساس اتفاقى ويتضمن حقوقا خاصة تلائم احتياجات المنظمات الدولية .

(ا) الاساس الاتفاقى لحصانات وامتيازات المنظمات الدولية :

تنشأ حصانات وامتيازات المنظمات الدولية عن اتفاق دولى ، وذلك بعكس امتيازات وحصانات المبعوثين الديبلوماسيين التى تقررت منـذ زمن طويل تطبيقا لقواعد عرفية عامة فى القـانون الدولى . وقد يكون الاتفاق الدولى الخاص بهذه الحصـانات والامتيازات فى صـورة نصوص خاصة يتضمنها الميثاق المنشىء للمنظمة الدولية ، مثال ذلك المادة ١/١٠٥ من ميثاق الامم المتحدة التى تقـرر « تمتع الهيئة فى أرض كل عضـو من اعضائها بالمزايا والاعفاءات التى يتطلبها تحقيق مقاصدها » . وقد يكون فى صورة اتفاقية يوقعها كل الدول الاعضاء ، مثال ذلك الاتفاق العـام بشأن حصانات وامتيازات الامم المتحدة (١٣ فبراير ١٩٤٦) ، واتفاقية التعاون الاقتصادى الخاصة بمنظمة التعاون الاقتصادى الاوروبى (١٦ أبريل ١٩٤٨) ، وبروتوكولها الملحق (٢٩ اغسطس ١٩٤٩) . كما قد يكون اتفاق الحصانات فى صورة معاهدات خاصة بتنظيم علاقات المنظمة الدولية مع دولة معينة ، ومن امثلة ذلك « اتفاقات المقر » (accords de siège) ، التى تحدد شروط إقامة منظمة دولية أو بعض اجهزتها أو مكاتبها فى اقليم دولة معينة (٦٢) (اتفاق المقر بين اليونسكو وفرنسا فى ٢ يوليو ١٩٥٤) .

وعلى الرغم من الاساس الاتفاقى لحصانات وامتيازات المنظمات الدولية ، فان تكرار النص عليها ، خاصة بعد قيام الامم المتحدة ، بصورة مستمرة ، واحساس الدول بالزامها ، يدعو الى اعتبارها فى حكم القاعدة العرفية ،

---

(٦٢) راجع :

Cahier (Ph.), «Etudes des accords de siège entre les organisations et les Etats où elles résident», Milan, 1959, p. 191 et ss.

التى تلتزم بها الدول حتى فى حالة عدم النص عليها (٦٣) .

(ب) الحقوق المترتبة على حصانات وامتيازات المنظمة الدولية :

تطور مضمون الحقوق التى ترتبها حصانات وامتيازات المنظمات الدولية بتطور دور المنظمات الدولية ومجالات نشاطها . فقبل نشأة عصبة الامم ، كانت هذه الحصانات والامتيازات ذات ابعاد واسعة تحقق للاتحادات الدولية الفنية ، التى كانت قائمة فى ذلك الوقت ، استقلالا كاملاً . وفى عصر عصبة الامم ، اتجه العمل نحو تضييقها وقصرها على موظفى المنظمات الدولية • الا أنه مع نشأة الامم المتحدة اخذ نطاق هذه الحصانات والامتيازات يتسع تدريجيا حتى شمل كل ما يلزم المنظمات لتحقيق أهدافها .

وتختلف الحقوق المترتبة على الحصانات والامتيازات باختلاف ما يفرره ميثاق المنظمة او اتفاق الحصانات . ومع ذلك يمكننا ان نجملها فى مجموعات ثلاث هى (٦٤) :

١ — حقوق مترتبة على التمتع بالشخصية القانونية ، مثل حق التملك وحق التصرف .

٢ — حقوق لازمة لمباشرة الوظائف ، مثل حرية الاجتماع وعدم جواز دخول مبانى المنظمة الا باذن خاص ، وحرية الاتصال بكل الوسائل الممكنة، وحق استخدام الحقائب الدبلوماسية والرموز (الشفرة) ، وعدم جواز فرض اية رقابة على الرسائل •

---

(٦٣) يؤكد ذلك ما حدث بالنسبة لقوات الأمم المتحدة فى الكونغو ؛ فقد تمتعت بالحصانات والامتيازات اللازمة ، رغم أن الكونغو لم تكن بعد عضوا فى المنظمة العالمية . راجع د. عبد العزيز سرحان ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ١٥١ — ١٥٢ . وانظر أيضاً ، د. محمد طلعت الغنيمى ، « الأحكام العامة فى قانون الأمم — التنظيم الدولى » ١٩٧٢ ، ص ٢٨٧ ، هامش ٢ .

(٦٤) تجمع مذكرة منظمة العمل الدولية هذه الحقوق فى مبادىء ثلاث :

١ — أن يكون للمنظمة الدولية مركز يحميها ضد اشراف أو تدخل أية حكومة فى أدائها لوظائفها على نحو فعال .

٢ — ألا تكتسب أية دولة ميزة مالية وطنية عن طريق فرض أعباء على الأموال الدولية العامة أو المشتركة .

٣ — أن تمنح المنظمة الدولية تسهيلات لإدارة أعمالها الرسمية تماثل تلك التى تمنح عادة من قبل كل دولة عضو للدول الأخرى .

٣ — امتيازات ممنوحة لاموال وممتلكات المنظمة ، ومنها عدم الخضوع للقضاء . مثال ذلك ما يقرره الاتفاق العام بشأن امتيازات وحصانات الامم المتحدة من أن الهيئة وممتلكاتها ومقرها ، أيا كان مكانها أو حائزها، تتمتع بحصانة ضد أى اجراء قانونى ، الا ما قد تتنازل عنه الامم المتحدة صراحة فى حالة معينة بالذات . ومنها الاعفاء من التشريعات الضريبية والمالية والجمركية والنقدية . ومن أمثلة ذلك ما يقرره اتفاق حصانات الامم المتحدة من أن للهيئة — دون أن تتقيد باشراف مالى أو تنظيمات من أى نوع — أن تحتفظ برصيد من ذهب او نقد من أى نوع ، وتدير حسابات بأى نقد ولها حرية تحويل رصيدها وذهبها ونقدها الى أى نقد آخر (٦٥) .

وتلتزم الدول بأن تضع هذه الحقوق موضع التنفيذ عن طريق اصدار التشريعات الداخلية اللازمة .

على ان كل النصوص المتعلقة بهذه الحقوق تؤكد أنها ليست مطلقة ، اى من الجائز التعسف فى استخدامها ؛ بل هى على العكس مقيدة بحدود ما تتطلبه وظائف المنظمة الدولية (الأساس الوظيفى للحصانات والامتيازات الدولية) . كما تقرر أغلبية النصوص الاخذ بأسلوب التسوية القضائية ، فى حالة الخلاف بين المنظمات الدولية واحدى الدول حول تطبيق أو تفسير الاحكام المتعلقة بهذه الحقوق . ومن امثلة ذلك ما تقرره المادة ٣٠ من اتفاقية مزايا وحصانات هيئة الامم المتحدة المبرمة فى ١٣ فبراير ١٩٤٦ ، من وجوب الرجوع الى محكمة العدل الدولية لابداء الرأى القانونى فى مثل هذا الخلاف ، وأن يكون قرار المحكمة فى هذا الشأن نهائيا وملزما لاطراف النزاع .

ثالثا — المسئولية القانونية للمنظمات الدولية :

تمتد أحكام المسئولية القانونية لتشمل المنظمات الدولية ، باعتبارها اشخاصا قانونية ، وذلك على عكس ما كان يراه الفقه التقليدى من قصر هذه الاحكام على الدول ذات السيادة .

وتخضع هذه المسئولية لنفس القواعد التى يقررها القانون الدولى العام بشأن مسئولية الدولة ، ما لم يوجد اتفاق على غير ذلك .

---

(٦٥) راجع فى تفاصيل هذه الحصانات والامتيازات ، د. محمد طلعت الغنيمى ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٢٢٩ — ٢٩٧ ؛ د. عبد الله العريان ، المقال السابق الإشارة اليه ، ص ٢٦٩ .

(أ) تقرير مسئولية المنظمة الدولية :

ثارت مناقشة احتمال قيام المسئولية فى مواجهة المنظمات الدولية عندما بدأت هذه المنظمات تمارس من الوظائف والاختصاصات ما يمكنها من القيام بتصرفات قد تلحق اضرارا بمصالح اشخاص القانون الداخلى ، مثال ذلك أن تمتنع احدى المنظمات عن تنفيذ عقد مع احد التجار ، او أن يلحق احد موظفيها ضررا بأحد الأفراد ، ومثال ذلك ايضا أن تتسبب قوات مسلحة للامم المتحدة فى اصابة بعض الأفراد . فقد ترى الدول التى يتبعها هؤلاء الافراد أن هذه التصرفات تخالف أحكام القانون بما يوجب اعمال قواعد المسئولية ، وعندئذ يثور التساؤل عن احتمال قيام حق المطالبة الدولية ، فى مثل هذه الأحوال ، لصالح هؤلاء الأفراد . ثم بدأ التساؤل عن هذه المسئولية يمتد ليشمل احتمال قيامها لصالح اشخاص القانون الدولى ، فى حالات اخلال المنظمة الدولية باتفاقية مبرمة مع احدى الدول او المنظمات الدولية الاخرى ، أو اذا قامت احدى المنظمات بتصرف يلحق ضررا بدولة أو منظمة دولية اخرى .

ومن الطبيعى أن تترتب مسئولية المنظمة الدولية عن مثل هذه التصرفات ، ذلك أن من المبادىء المسلم بها أن من يملك سلطة التصرف يتحمل عبء المسئولية ، و لايمكن ان يؤدى تمتع المنظمة الدولية بحصانة عدم الخضوع للقضاء المحلى الى عدم مسئوليتها عن آثار تصرفاتها (٦٦) . لذلك يجمع الفقه الذى يعترف للمنظمات الدولية بالشخصية القانونية ، على وجوب قيام هذه المسئولية . كما أن الامم المتحدة تقبل ، من الناحية الواقعية ، تحمل المسئولية عن تصرفات وكلائها وموظفيها . ويؤكد القضاء الدولى نفس المبدأ ، فقد اعلنت محكمة العدل الدولية فى رأيها الاستشارى الصادر فى ١٣ يوليو ١٩٥٤ بشأن آثار أحكام المحكمة الادارية للامم المتحدة ، مسئولية الهيئة العالمية عن تنفيذ العقود التى أبرمتها مع موظفيها (٦٧) . كما اعلنت نفس المحكمة فى رأيها الاستشارى الصادر فى ١١ ابريل ١٩٤٩ اهلية الامم المتحدة فى

---

(٦٦) راجع د. محمد طلعت الغنيمى ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٣٠٧ ومابعدها ؛ وراجع أيضاً :

Ritter (J.P.), «La protection diplomatique à l'égard d'une organisation internationale», A.F.D.I., 1962, p. 427 et ss.; Eagleton (C.), «International Organization and the Law of Responsability,» R.C.A.D.I., 1950, vol. I, t. 76.

(٦٧) راجع مجموعة أحكام المحكمة وآرائها الاستشارية ، ١٩٥٤ ، ص ٥٣ .

مطالبة دولة غير عضو بالتعويض عن الاضرار التى لحقتها والتى لحقت بأخذ موظفيها بسبب اغتيال هذا الموظف اثناء تأدية واجباته (٦٨) . واذا كان هذا الراى الاخير يؤكد حق المنظمة فى المطالبة الدولية ، الا انه يقرر فى الحقيقة مبدأ صلاحيتها لان تكون طرفا فى علاقة المسئولية الدولية ، سواء بصفتها مدعية او مدعى عليها (٦٩) . وقد اكدت محكمة العدل الدولية من جديد ، فى رايها الاستشارى الصادر فى ٢٠ يوليو ١٩٦٢ بشأن بعض مصروفات الامم المتحدة ، مبدأ المسئولية القانونية للمنظمة العالمية فى مواجهة الغير (٧٠) .

(ب) أحكام مسئولية المنظمة الدولية :

تخضع مسئولية المنظمة الدولية ، سواء من حيث شروطها الموضوعية او الشكلية لنفس الاحكام التى وضعها القانون الدولى بشأن مسئولية الدولة . وبالتالى فانها تكون مسئولية تعاقدية ، اذا امتنعت منظمة دولية عن تنفيذ التزام تعاقدى ، او اذا قامت بتنفيذه على وجه مخالف لشروط التعاقد . كما تكون مسئولية تقصيرية فى حالة وقوع ضرر تسببت المنظمة فى الحاقه بالغير . وتؤكد التطبيقات العملية قيام مسئولية المنظمة الدولية، اما بالاستناد الى عنصر الخطأ او بالاستناد الى عنصر الضرر (نظرية المخاطر) .

ولا يجوز للافراد ، كقاعدة عامة ، مساءلة المنظمة الدولية ، الا عن طريق الدول التى يتبعونها ، استنادا الى قواعد الحماية الدبلوماسية (la protection diplomatique) ، وذلك ما لم يوجد نص استثنائى صريح يخولهم حق مساءلة المنظمة مباشرة .

أما فيما يتعلق بتطبيق احكام المسئولية ، فلا تثور ، فى العادة ، اية صعوبات اذا كانت هناك هيئات تملك سلطة اصدار قرارات نهائية وملزمة فى شأن التصرفات غير المشروعة . غير انه تنشأ خلافات كثيرة بشأن تحديد شرعية تصرفات المنظمة الدولية اذا لم توجد مثل هذه الهيئات ، وبصفة خاصة اذا لم تكن هناك هيئة قضائية دولية تملك سلطة اصدار أحكام نهائية . وتعتبر الجماعات الاوروبية صورة فريدة فى هذا الشأن ،

---

(٦٨) راجع مجموعة أحكام المحكمة وآرائها الاستشارية ، ١٩٤٩ ، ص ١٧٩ .

(٦٩) يأخذ بهذا المعنى القاضى «كريلوف» (Krylov) فى رأيه الملحق بفتوى المحكمة ، راجع مجموعة أحكام المحكمة وآرائها الاستشارية ، ١٩٤٩ ، ص ٢١٩ .

(٧٠) راجع مجموعة أحكام المحكمة وآرائها الاستشارية ، ١٩٦٢ ، ص ١٦٨ — ١٦٩ .

حيث يوجد فيها محكمة عدل اوروبية لممارسة هذه الوظيفة . اما على صعيد المنظمات الدولية الاخرى ، فان محكمة العدل الدولية لا تملك بالنسبة للمنظمات الدولية الا حق اصدار آراء استشارية غير ملزمة ، وذلك اعمالا للمادة ٣٤ من النظام الاساسى لهذه المحكمة التى تقصر على الدول وحدها حق الالتجاء اليها فى منازعات قضائية تصدر فيها احكاما نهائية ملزمة (٧١) . ومع ذلك ففى الامكان التحايل على هذا النص اذا اتفقت دولة مع منظمة دولية على ان تقوم المنظمة بطلب ابداء راى استشارى من المحكمة حول تصرف ثار النزاع بسببه بين المنظمة والدولة ؛ والتزام الطرفين مسبقا بقبول الراى كحكم ملزم . وقد اخذت بهذه الفكرة بالفعل اتفاقية حصانات وامتيازات الامم المتحدة المبرمة عام ١٩٤٦ ، عندما قرر الاطراف اعتبار آراء المحكمة الاستشارية ، فيما يتعلق بتفسير هذه الاتفاقية ، ملزمة لهم .

واذا كانت آراء محكمة العدل الدولية بشأن تصرفات المنظمات الدولية لا تحمل صفة الالزام ، فان ذلك يعنى أن يبقى تنفيذها رهنا بارادة المنظمة الدولية المعنية بها ، واحيانا ، تستجيب المنظمات الدولية لها ، ولكنها تعرض عنها احيانا اخرى . ومن امثلة حالات الأخذ بآراء المحكمة العمل برايها الصادر فى ٨ يناير ١٩٦٠ الذى قررت فيه عدم شرعية انتخابات لجنة تأمين الملاحة التى اجرتها الجمعية العامة للمنظمة الاستشارية الدولية للملاحة البحرية (I.M.C.O.) فى ١٥ ينساير عام ١٩٥٩ . فقد قبلت هذه المنظمة اعادة تشكيل اللجنة المذكورة على ضوء ما ارتأته محكمة العدل الدولية . ومن امثلة الحالات التى لم تأخذ فيها المنظمات براى المحكمة ما حدث بشأن رايها الاستشارى الصادر فى ٢٠ يوليو ١٩٦٠ بخصوص بعض مصروفات الامم المتحدة . فقد افتت المحكمة بأن نفقات قوات الامم المتحدة لحفظ السلام فى الشرق الاوسط عام ١٩٥٦ ، وفى الكونغو عام ١٩٦٠ ، تعد جزءا من مصروفات الامم المتحدة وفقا للمادة

---

(٧١) ونرى — مع عدد من الفقهاء — أن هذه التفرقة لم يعد لها ما يبررها الآن ، خاصة بعد اتساع مجالات تعامل المنظمات الدولية وما يمكن أن ينشأ بصددها من منازعات . ومن الواجب النظر فى تعديل هذه المادة ، بما يتيح فتح باب التقاضى أمام المحكمة لهذه المنظمات ، وذلك بجانب ما تسمح به المادة ٩٦ من ميثاق الأمم المتحدة لهذه المنظمات من حق طلب آراء استشارية من المحكمة .

راجع :

Bowett (D.W.), «The Law of International Institutions,» London, 1970, p. 325.

٢/١٧ من ميثاق الهيئة العالمية ويجوز ان يطبق بشأنها الجزء الذى تقرره المادة ١٩ والذى يقضى بحرمان العضو المتأخر فى تسديد اشتراكاته المالية من حق التصويت فى الجمعية العامة . ورغم قبول الجمعية العامة لهذا الراى ، الا ان رفض بعض الدول الاعضاء ، وخاصة الاتحاد السوفييتى وفرنسا ، الأخذ به فيما يتعلق بتحديد التزاماتهم المالية فى مواجهة الهيئة ادى الى نشوب ازمة خطيرة فى الامم المتحدة ، تجنبت الجمعية العامة تفجيرها بان تغاضت من الناحية العملية عن المطالبة بتطبيق رأى المحكمة .

وفى الحقيقة ، فطالما كانت آراء محكمة العدل غير ملزمة قانونا للمنظمات الدولية ، فانه لا يمكن اعتبار رفض اعمالها تصرفا غير قانونى . وازاء هذا الوضع فقد يتعذر حل نزاع يكون احد طرفيه منظمة دولية الا عن طريق الاتفاق او التحكيم .

وتجدر الاشارة الى أن مسئولية المنظمة فى مواجهة دولة عضو بها تتقرر طبقا لاحكام ميثاق المنظمة ولوائحها الداخلية ، بحيث يكون لهذه الاحكام أولوية فى التطبيق حتى فى حالة تعارضها مع قواعد القانون الدولى المتعلقة بالمسئولية ، ذلك أن هذه القواعد ليست من النظام العام بحيث لا يجوز الاتفاق على ما يخالفها . اما مسئولية المنظمة فى مواجهة دولة غير عضو فلا تثور الا اذا اقرت هذه الدولة بتمتع المنظمة بالشخصية القانونية ، أو اذا كان هناك اتفاق خاص ينظم هذه المسئولية (٧٢) . وتسرى فى هذه الحالة المبادىء العامة للمسئولية الدولية أو تلك التى يمكن أن يكون قد تم الاتفاق عليها .

---

(٧٢) راجع مقال Ritter السابق الإشارة اليه ، ص ٤٣٣ .

المبحث الثـــالث

سلطات المنظمات الدولية

تختلف السلطات التى تتمتع بها المنظمات الدولية من منظمة الى أخرى وفق ما يقرره دستور كل واحـــدة منها . فهى تتدرج من مجـــرد سلطة البحث والاستعلام التى تجعل من المنظمة مجرد هيئة للدراسة أو مكتب للاتصـــال بين الدول ، الى سلطة اتخاذ القرارات الملزمة والتنفيذية التى تضفى على المنظمة شكل السلطة الأعلى من ارادات الدول (Supranationale) .

وأيا كانت اشكال سلطات المنظمات الدولية ، فان هناك قيـودا تضعها الدول للحد من هذه السلطات .

أولا ــ اشكال سلطات المنظمات الدولية :

يمكن حصر هذه السلطات فى سلطة البحث والدراسة ، وسلطة اتخاذ قرارات غـــير ملزمة ، وسلطة اتخاذ قرارات ملزمة ، وسلطة الرقابة ، واخيرا سلطة العمل المباشر .

١ ــ سلطة البحث والدراسة . (Pouvoir d'information) :

وهى سلطة أولية يعترف بها عادة لكل المنظمات الدوليـــة . وتتمثل فى اعداد دراسات وابحاث حول موضـــوعات من اختصاص المنظمة ، اما بواسطتها مباشرة أو بواسطة الدول الاعضاء . فقد يكون من سلطة المنظمة اجراء دراسات مباشرة بواسطة خبرائها ، مثل دراسات اليونسكو حـــول الأمية ، ودراسات الصحة العالمية عن الأوبئة ، ومثل ما تقرره المادة ١٣ من ميثاق الامم المتحدة من قيام الجمعية العامة بدراسات بقصـــد انماء التعاون الدولى فى مختلف المجالات السياسية وغـــير السياسية . وقد تكلف الدول الاعضاء بتقديم اجابات على اسئلة مطروحة عليها من قبـــل المنظمة ، أو بتقديم تقـــارير دورية عن الاجراءات التى اتخـــذتها تنفيذا لالتزاماتها أو المعاهدات التى انضمت اليها ، وغالبا ما يكون ذلك فى المجالات غير السياسية ، مثال ذلك ما يقرره ميثاق الامم المتحدة فى المادة ٨٨ من الزام الدول التى تقوم بادارة اقاليم مشمولة بالوصـــاية ، بتقديم تقارير سنوية الى الجمعية العـــامة عن مدى تنفيذها لالتزاماتها نحـــو هـــذه

الاقاليم ، وما يكلف به دستور منظمة العمل الدولية الدول الاعضاء من تقديم تقارير حول تنفيذها لاتفاقيات العمل الدولية .

كذلك قد تباشر المنظمة سلطة البحث والدراسة عن طريق الدعوة الى مؤتمر خاص لبحث موضوع معين يدخل فى اختصاصها ، مثال ذلك ما تقرره المادة ٦٢/٤ من ميثاق الامم المتحدة من تخويل المجلس الاقتصادى والاجتماعى سلطة الدعوة الى « عقد مؤتمرات دولية لدراسة المسائل التى تدخل فى دائرة اختصاصه ، وفقا للقواعد التى تضعها الامم المتحدة » .

٢ ـ سلطة اصدار قرارات غير ملزمة (Résolutions non-obligatoires) :

قد يكون من سلطة المنظمة الدولية اتخاذ قرارات غير ملزمة من الناحية القانونية ، اى لا يترتب على مخالفتها اية مسئولية قانونية ، وانما مجرد مسئولية ادبية . وتأخذ هذه القرارات احدى صور ثلاث :

(أ) الرغبات (Les voeux) :

وتهدف الى لفت نظر الدول الاعضاء او منظمة دولية اخرى بخصوص مسألة لا تدخل فى الاختصاص المباشر للمنظمة التى تعبر عن هذه الرغبات، وانما ترى مع ذلك من واجبها الأدبى ، ونظرا لأهمية المسألة ، ابداء وجهة نظرها حولها .

(ب) الآراء (Les avis) :

وهى اجابات المنظمة الدولية على أسئلة طرحت عليها فى مسائل تدخل فى اختصاصها واستشيرت فيها على سبيل الاستئناس بالراى . ومثال ذلك ما تقدمه محكمة العدل الدولية من آراء افتائية للامم المتحدة والمنظمات الدولية حول مسائل قانونية تدخل فى نطاق أعمال هذه المنظمات (مادة ٩٦ من ميثاق الامم المتحدة) .

(ج) التوصيات (Les recommandations) :

وهى دعوة الى اتخاذ قرار أو موقف معين توجهها المنظمة الى دولة او

عدة دول او فرع لها أو الى منظمة دوليــــة اخــرى ، دون ان تؤدى الى احلال ارادة محل ارادة اخرى .

وتنقسم التوصيات ، وفقا لما جاء فى الراى الاستشارى لمحكمة العدل الدولية الصـــــادر فى ٣ مارس ١٩٥٠ فى شأن قبول اعضـــــاء جــــدد فى الامم المتحدة ، الى نوعين :

١ ــ توصيات محددة ، وهى التى لا تملك المنظمة الا سلطة اصدارها او الامتناع عن ذلك ، دون سلطة اقتراح حل ثالث ، مثـال ذلك سلطة مجلس الأمن فى قبول او وقف أو فصل عضو بالامم المتحدة .

٢ ــ توصيات غير محددة ، وهى التى تملك المنظمة بصـــددها السلطة المطلقة فى تقـــديم الاقتراحات ، مثـــال ذلك سلطة مجلس الأمن فى حل المنازعات سلميا وفقا لاحكام الفصـــل السادس من ميثاق الامم المتحدة ، حيث يملك المجلس ان يوصى اطراف النزاع بما يراه ملائما من اجراءات. وليس للتوصيات قوة قانونية ملزمة ، ولا يترتب على مخالفتها مسئولية قانونية دولية ، ورغم ذلك فهى تتمتع بقيمة ادبية وسياسية كبــيرة قد تفوق فى بعض الأحيان من حيث قوة تأثيرها القــرار القانونى الملزم (٧٣) ، وذلك باعتبارها تعبيرا عن اتجـاه غالبية الرأى العـــام داخــــل المنظمة بالنسبة لموضــــوع معين .

وحتى يكون للتوصيات مثل هــــذا التأثير الأدبى والسياسى فان بعض

---

(٧٣) مثال ذلك توصية الجمعية العامة للأمم المتحدة الصادرة فى ٢ نوفمبر ١٩٥٦ ، بانسحاب القوات الإنجليزية والفرنسية والإسرائيلية المعتدية من مصر ، وتوصيتها الصادرة فى ١٤ ديسمبر ١٩٦٠ بشأن تصفية الاستعمار.

وذهب بعض الفقهاء إلى أن توصيات الجمعية العامة ترتب - بصفة عامة - التزامات قانونية على الدول الأعضاء . وفى هذا خلط بين أساس الإلزام ، وهو هنا توصية لا تتمتع بقوة قانونية ، وأثره وهو احترام الدول وقبولها الاختيارى لها . راجع فى تفصيل هذا الموضوع :

Virally (M.), «La valeur juridique des recommandations des organisations internationales», A.F.D.I., 1956, p. 66.

دساتير المنظمات الدولية تتطلب اغلبية خاصة لصدورها ، مثال ذلك ما يشترطه دستور منظمة العمل الدولية من موافقة اغلبية ثلثى أعضاء المؤتمر العام لصدور التوصيات .

وأيا كان مدى الالتزام الأدبى المترتب على التوصيات ، فان الدول الاعضاء تلتزم بعرض نصوصها على السلطات الداخلية المختصة لبحثها ودراستها (٧٤) .

٣ — سلطة اصدار قرارات ملزمة (Résolutions obligatoires) :

تتمتع بعض المنظمات الدولية بسلطة التعبير عن ارادتها بقرارات ترتب آثارا قانونية . ويتمثل ذلك فى الصور الآتية :

(أ) ابرام الاتفاقيات الدولية (Conventions internationales) :

تملك بعض المنظمات ، عن طريق جمعياتها العامة ، سلطة اعداد مشروعات اتفاقيات دولية ، تعرضها على الدول الاعضاء لاقرارها (٧٥) . واذا كان اعداد مثل هذه المشروعات لا يرتب اى أثر الزامى ، الا انه يرتب مع ذلك بعض الآثار القانونية ، اذ يتحدد على أساسه النص النهائى للاتفاقية الدولية ، كما تبدأ به فترة انضمام الدول للمعاهدة . ويطلق بعض الفقهاء على هذه السلطة اسم الوظيفة شبه التشريعية .

ويجرنا الحديث عن سلطة المنظمات الدولية فى اعداد مشروعات الاتفاقيات ، الى مناقشة أهلية هذه المنظمات فى عقد الاتفاقيات بصفة عامة (٧٦) .

---

(٧٤) وتنص بعض مواثيق المنظمات الدولية على هذا الالتزام صراحة ، مثال ذلك ما تقرره المواد ١٩ وما بعدها من دستور منظمة العمل الدولية .

(٧٥) مثال ذلك اعداد مشروع اتفاقية منع جريمة ابادة الجنس البشرى بواسطة الجمعية العامة للأمم المتحدة .

(٧٦) راجع فى هذا الموضوع :
Kasme (B.), «La capacité de l'Organisation d... Nations-

فتملك المنظمـات الدوليـة . نتيجة تمتعها بوصف الشـخصية القانونية (٧٧) . سلطة ابرام اتفاقيات دولية مع الاشخاص القانونية الدولية الاخرى . وتنص بعض المواثيق صراحة على هذه السلطة نظرا لاهميتها. على ان هـذه السلطة مقيدة بأن تكون الاتفاقيات فى نطاق اهداف وظائف المنظمة الدوليـة .

ويتعلق بعض هـذه الاتفاقيـات بالنشاط التحضيرى للمنظمة ، من شئون المقـر (٧٨) والحصـانات (٧٩) والمسائل الادارية ، ويتعلق البعض الآخر بانشطة المنظمة المختلفة . وقد ازدادت الاتفاقيات من النوع الأخير بصورة واضحة بعد قيام الامم المتحدة ووكالاتها المتخصصـة وخاصـة فى مجال المعونات الفنية التى تقررها هذه المنظمات للدول النامية .

وتبرم المنظمات الدولية الاتفاقيات مع دولة من الدول ، مثـال ذلك : الاتفاقيـات المتعلقة بنظام الوصاية التى تعقد بين الامم المتحدة والدول

=

Unies de conclure des traités», Paris, 1960; Schneider (A.), «Treaty-making power of International Organizations,» Geneva, 1959.

وراجع أيضاً د. محمد طلعت الغنيمى ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٢٦٤ ومابعدها وص ٥٠٧ وما بعدها .

(٧٧) يفصل بعض الفقهاء بين الشخصية القانونية وبين سلطة ابرام الاتفاقية الدولية ، فيجيز تمتع المنظمة بهذه السلطة دون استلزام توافر الشخصية القانونية لها . ويستشهدون فى ذلك بعهد عصبة الأمم الذى كان يقرر للعصبة سلطة ابرام الاتفاقيات رغم عدم نصه على تمتعها بالشخصية القانونية . ونرفض هذا الرأى لأن سلطة ابرام الاتفاقيات ليست إلا نتيجة فرعية لوصف أعم وأشمل وهو أهلية اكتساب الحقوق والالتزام بالواجبات بصفة عامة ، أى توافر الشخصية القانونية . فضلا عن أن الشخصية القانونية - كما سبق أن ذكرنا - تثبت للمنظمة بحكم أهدافها واختصاصاتها وبغض النظر عن النص أو عدم النص عليها صراحة .

(٧٨) مثال ذلك الاتفاقية الخاصة بالمقر الرئيسى للأمم المتحدة بين هذه المنظمة وحكومة الولايات المتحدة الأمريكية ، والاتفاقية الخاصة بمقر اليونسكو بين هذه المنظمة وحكومة فرنسا ، والاتفاقية الخاصة بمقر منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة بين هذه المنظمة والحكومة الإيطالية .

(٧٩) مثال ذلك اتفاقية ١٣ فبراير ١٩٤٦ الخاصة بحصانات هيئة الأمم المتحدة واتفاقية ٢١ نوفمبر ١٩٤٧ الخاصة بحصانات الوكالات المتخصصة.

التى تمارس الاشراف على الاقاليم المشمولة بهـذا النظام (مادة ٧٩ من الميثاق) ـ الاتفاقيات التى تعقد بين الامم المتحدة والدول بخصوص القوات المسلحة والمساعدات والتسهيلات الضرورية لحفظ السلم والأمن الدولى ومن ذلك حق مرور قـوات الامم المتحدة فى أقاليم الدول (مادة ٤٣ من الميثاق) ـ الاتفـاق بين الامم المتحـدة وحكومة مصر فى فبراير ١٩٥٧ بخصوص وضع قوات الطوارىء الدولية فى مصر ـ اتفـاق وقف اطلاق النار فى الكونغو بين الامم المتحدة والمسئولين فى الكونغـو فى ٢١ سبتمبر ١٩٦١ ـ الاتفـاق بين منظمة الصحة العالمية ومصر فى ٥ اغسطس سنة ١٩٥٠ بشأن الخدمات الصحية التى تقوم بها المنظمة فى مصر ـ الاتفـاق بين منظمة الطـيران المدنى الدوليـة ومصر فى ٢٧ اغسطس سنة ١٩٥٣ بخصوص حصانات المنظمة فى مصر . كمـا قد تبرمها مع منظمة دوليـة اخرى ، مثال ذلك : الاتفاقيـات التى أبرمتها الامم المتحدة مع الوكالات المتخصصة للوصل بينها وبين هذه المنظمات الأخـيرة ـ الاتفاقيات التى ابرمتهـا جامعـة الدول العربيـة مع الوكالات المتخصصة لتنسـيق التعاون معها .

ويحدد ميثاق المنظمة الدولية عادة الفرع الذى يختص بابرام الاتفاقيات الدولية ، سواء كان الفرع العـام (الجمعية العامة) او الفـرع الخاص (المجلس التنفيذى) ، مثال ذلك ما تنص عليه المادتان ٨٣ ، ٨٥ من ميثاق الامم المتحدة من ان الموافقة على اتفاقيات الوصاية تكون من سلطة مجلس الأمن بالنسبة للأقاليم الاستراتيجية ، ومن سلطة الجمعية العامة بالنسبة للأقاليم غـير الاستراتيجية . ولكن ما الوضع عند عـدم وجـود هذا التحديد ؟

نرى مع اغلبية الفقهاء ـ اعمـالا للمبـدأ الديموقراطى ـ ان يكون الاختصاص فى هذه الحالة للجمعية العـامة ، باعتبارها تمثل كل الدول الاعضـاء .

على أن قلة من الفقهاء ترى الاعتراف بهذا الاختصاص فى هذه الحالة للمجلس التنفيذى باعتباره الجهاز الأقوى والأسرع فى اتخاذ القرارات . وترى قلة أخرى من الفقهاء اقرار الاختصاص فى هذه الحالة الى الجهاز الادارى (الأمانة العـامة) ، باعتباره الجهاز المسئول عن سير العمـل اليومى للمنظمـة الدولية .

ويجانب الصــــواب هذين الرأيين الأخيرين لان الجمعية العــــامة هى
ـبة الاختصاص العام ، التى ترجع لها كل السلطات الا ما ينص صراحة
على انه من اختصاص فرع آخر .

(ب) اصدار القرارات التنفيذية (Décisions exécutoires) :

فقد تتمتع المنظمة الدولية بسلطة اصدار قرارات تتمتع بقوة تنفيذية ، اما فى مجالات العمل الداخلي للمنظمة مثل القــرار الخاص باعتماد بنــود الميزانية ، واما فى مجالات الأنشطة المختلفة للمنظمة ، مثل احــكام محكمة العــــدل الدولية وقرارات المنظمة فى حالة اختيارها للتحكيم فى نزاع دولى، وكذا القــــرارات المتعلقة بتنفيذ خطة أو برنامج معــــين . وقد ازدادت القرارات التنفيذية من هذا النوع فى الآونة الأخيرة بصورة واضحة ،وذلك نتيجة اتجاه المنظمات الدولية نحو العمل المباشر ، وبخاصة فى مجال المعونة الفنية الدوليــــة حيث تتدخل بنفسها مبــاشرة فى المسائل الاقتصـــادية والاجتماعية والثقافية . بل أن هناك بعض المنظمات ــ مثل الجماعة الأوروبية للفحم والصلب ــ التى تتمتع بسلطة اصـــدار قرارات تنفيذية ملزمة ، ليس فى مواجهة الدول الاعضاء فحسب ، بل وفى مواجهة مواطنيها أيضا . اذ تنص المادة ١٥ من اتفاقية هـــذه الجماعة على أن « قرارات وتوصيات « السلطة العليـــا » للجماعة الصادرة فى مواجهــة الأفراد تلزمهم بمجرد اعلانهم بها » ، وتنص المادة ٨٦/٤ على تمتع موظفى « السلطة العليـــا » ، فى أقاليم الدول الاعضـــاء عنـــد تكليفهم بمهام الرقابة ، بكل الحقـــوق والاختصاصات التى تقرزها تشريعات هذه الدول لموظفى اداراتها المالية ، فضلا عما تقرره المادة ٩٢ من أن « يتم التنفيذ القهرى ــ لقرارات « السلطة العليـــا » ــ فى أقاليم كل دولة عضـــو وفقا للوسائل القانونية المطبقة فى هـــذه الدولة » . ولعل مثل هذه السلطات هى التى دعت الى استخدام اصـــطلاح منظمة « فوق الدول » (Supranationale) الوارد فى المـــادة ٩ من الاتفـــاقية .

على ان الأمــر يختلف بالنسبة للمنظمات الدوليــة ذات الاختصاص السياسى ، حيث يندر ان تتمتع بسلطة اصــدار قرارات تنفيذية ملزمة ، نتيجة حرص الدول المؤسسة لهـا على الاحتفاظ بسيادتها كاملة فى مجال المنازعات السياسية . ومن امثلة هذا النـوع القرارات التى تصـدر عن مجلس الامن فى حالات تهـديد السلم أو وقوع العدوان تطبيقا للفصــل السابع من ميثاق الامم المتحدة .

(ج) اصــدار اللوائح (Règlements) :

تختص المنظمات الدولية باصــدار لوائح لتنظيم عملها الداخلى ، كمـا قد تختص باصدار لوائح على الصعيد الدولى :

١ ــ اللوائح التنظيمية الداخلية :

فتتمتع فروع المنظمة المختلفة بسلطة اصــدار لوائح تنظيمية من اجل تحديد أساليب العمل داخلها وداخل اللجان والادارات التابعة لها . فتنص المادة ٢١ من ميثاق الامم المتحدة مثلا على أن « تضع الجمعية العامة لائحة اجراءاتها » . وتنص المادة ٣٠ من الميثاق على نفس المعنى بالنسبة لمجلس الأمن ، والمادة ٧٢ بالنسبة للمجلس الاقتصادى والاجتماعى ، والمادة ٩٠ بالنسبة لمجلس الوصاية . وتتناول هذه اللوائح ما يتعلق بتشكيل المجالس واللجــان الفرعية وطريقــة التصــويت ونظام تعيين الموظفين والخبراء ومعاملتهم المالية ، وكل ما يخص التنظيم الحسابى والمالى للجان والادارات . مثــال ذلك ما تخوله المادة ١٠١ من ميثاق الامم المتحدة للجمعية العامة من حق اصدار اللوائح الادارية اللازمة لحسن سير العمل فى الهيئة (٨٠) .

وتتدرج اللوائح التنظيمية الداخلية فى قوتها حسب الجهاز الذى تصدر عنه . وهى ، فى مجموعها ، تأتى فى درجة أقل من ميثاق المنظمة وقرارات

---

(٨٠) تنص هذه المادة على أن :

« ١ — يعين الأمين العام موظفى الأمانة طبقاً للوائح التى تضعها الجمعية العامة .

٢ — يعين للمجلس الاقتصادى والاجتماعى ولمجلس الوصاية ما يكفيهما من الموظفين على وجه دائم ، ويعين لغيرهما من فروع الأمم المتحدة الأخرى ما هى بحاجة اليه منهم ، ويعتبر هؤلاء الموظفين جزءاً من الأمانة » .

الفروع الرئيسية الملزمة . وتطبيقا لمبدأ تدرج القواعد القانونية فان هـذه اللوائح لا يمكن ان تخالف احكام قرار ملزم صادر عن الجمعية العـامة او المجلس التنفيذى . ولا أحكام الميثاق المنشىء للمنظمة .

٢ ـ اللوائح الدوليـة :

واللائحة الدولية تشريع دولى ذو قوة تنفيذية ملزمة ، ويتمتع باولوية فى التطبيق على التشريعات الوطنية . وهى تسرى بمجرد اعـلانها للدول الاعضاء دون اشتراط اقرارهم لها او تصديقهم عليها .

على أن سلطة اصدار مثل هـذه اللوائح ما زالت سلطة استثنائية ، لم يعترف بهـا حتى الآن الا لبعض المنظمات الدوليـة التى تعمل فى مجالات التعاون الفنى ، مثل الاتحاد الدولى للمواصـلات السلكية واللاسلكية ، ومنظمة الصحة العالمية ، ومنظمة الطـيران المدنى الدولية ، او المنظمات التى تأخذ ـ بصفة استثنائية ـ شكل السلطة الاعلى من ارادات الدول ، والتى يطلق عليها احيانا اسم المنظمات « فوق الدول » (Supranationales) ، مثل الجماعة الاوروبية للفحم والصلب . ورغم ما تتمتع به هـذه اللوائح من قوة تنفيذية كبيرة فى مواجهة الدول الاعضاء ، الا انه لا يجب أن يغيب عن الذهن أن مصدرها اتفاقى اساسه الميثاق المنشىء للمنظمة ، الذى تقبل الدول الاعضاء بموجبه أن تتقيد مستقبلا باللوائح الدولية التى تصـدرها المنظمة ، دون تعليق ذلك على قبول منفرد فى كل حالة على حـدة .

وقد تكون هـذه اللوائح الدوليـة معلقة على شرط أو غير معلقة على شرط . فهى تكون معلقة على شرط فى حالة ما اذا كان من حـق كل دولة ان ترفضها او تبدى تحفظات عليها ، مثـال ذلك ما تقرره المـادة ٢٢ من دستور منظمة الصحة العالمية بالنسبة للوائح الصحية الدولية . وهى تكون غير معلقة على شرط اذا لم يكن لاى دولة مثل هذا الحق ، مثـال ذلك القرارات اللائحية التى تصـدر عن « السلطة العليا » للجماعة الأوروبية للفحم والصلب .

٤ ـ سلطة الرقابة (Pouvoir de Contrôle) :

يتمتع عدد من المنظمات الدولية بسلطة الرقابة على تنفيذ الدول الاعضاء لالتزاماتها . مثال ذلك ما تلتزم به الدول الاعضاء من تقديم تقارير سنوية لمكتب العمل الدولى ومنظمة الامم المتحدة للأغذية والزراعة ومنظمة الصحة

العالمية ، عن مدى تنفيذها للمعاهدات والتوصيات الصادرة عن هذه المنظمات . ويقوم بفحص هذه التقارير لجان من الخبراء ذوى الشخصيات المستقلة ، تعد قراراتها بالملاحظات عن مخالفات الدول لالتزاماتها (٨١) .

بل ان منظمة العمل الدوليـة تتبع أسلوبين خاصين بالرقابة يمكن أن ينتهيا الى فرض الجزاءات : الأسلوب الأول تقضى به المادة ٢٤ من دستور المنظمة ، ويتلخص فى الترخيص للنقابات المهنية للموظفين والعمال بتقديم شكاوى وتظلمات لمجلس ادارة المنظمة . والأسلوب الثانى تقضى به المادة ٢٦ من دستور المنظمة ، ويتلخص فى سلطة مجلس ادارتها فى أن يشكل — من تلقاء نفسه أو بناء على طلب احدى الحكومات — لجان تحقيق ، يكون من اختصاصها تقديم مقترحات حول الأوضاع التى حققت فيها .

وفى حالة فشل هذه الأساليب يقرر المؤتمر العام للعمل ، وفقا للمادة ٣٣ ، ما يجب اتخاذه من اجراءات .

٥ — سلطة العمل المباشر (Pouvoir d'action directe) :

لا تتمتع المنظمات الدوليـة أصلا بسلطة العمل المباشر ، وخاصة المنظمات ذات الطابع التقليدي التى تحتفظ الدول داخلها بسيادة كاملة . اذ تتكفل حكومات الدول عادة بتنفيذ القرارات الدولية عن طريق الأجهزة الوطنية المختصة .

على أن عددا من المنظمات الدوليـة التى تعمل فى مجال المعونة الفنية الدولية ، لا سيما الوكالات المتخصصة للامم المتحدة ، يتمتع حاليا بسلطة العمل المباشر والمحلى داخل الدول الأعضاء . مثال ذلك ما تقوم به بعض هذه المنظمات من تحريات ودراسات عن مستوى المعيشة فى دولة معينة قبل تقرير المعونة الفنية لها ، وما يقدمه البعض الآخر من توصيات باصلاحات ادارية واقتصادية واجتماعيـة لدول متخلفة . بل ان دساتير

---

(٨١) بالنسبة لمنظمة العمل الدولية ، يتولى مكتب العمل الدولى اخطار الدول بالملاحظات طالبا منها توضيحات عنها واتخاذ الإجراءات اللازمة لإزالتها . وتجيز المادة ٣٩ من دستور المنظمة للدول أن تعرض الأمر على محكمة العدل الدولية ؛ وللمحكمة تأييد أو الغاء أو تعديل قرارات اللجنة ؛ وحكمها فى هذا الشأن نهائى .

بعض هـــذه المنظمات يخولها أن تتولى بنفسها مؤقتـــا ـ بموافقة الدولة المعنية ـ ادارة بعض المرافق .

ثانيا ـ القيود التى ترد على سلطات المنظمات الدولية :

تحاول الدول ، تمسكا منها بسيادتها ، ان تضع القيود التى تحـد من سلطات المنظمات الدولية . فما زالت الدول ، رغم ايمانها بأهمية التضامن الدولى ، تسعى الى الاحتفاظ بحـرية التصرف كاملة . من هنـــا فهى تحرص ، وهى تعترف للمنظمات بسلطات معينة ، ان تضيق من نطاق هذه السلطات ما أمـكن ذلك . ويأتى الميثاق فى صيغة توفق بين ضرورة تمتع المنظمات بسلطات تمكنها من تحقيق أهدافها ، وبين رغبة الدول فى الاحتفاظ بسيادتها كاملة .

وقد رأينا كيف أن هذه السلطات تختلف من منظمة الى اخرى ، كمـا رأينا كيف ان الواقع العملى وحسن اداء المنظمات لوظائفها قد دفع القضاء الدولى الى التوسع فى تفسير هذه السلطات ، الى حد الاعتراف بسلطات لم يرد ذكرها صراحة فى الميثـــاق ، باعتبارها ضرورية لتحقيق اهـــداف المنظمات ومباشرة وظائفها .

على ان الدول تحرص من جانبها على أن تضمن الميثاق نصوصا تحد من هذه السلطات ، تحرص على وضعها فى صيغ عامة تتيح لهـــا التوسع فى تفسيرها لصالحها . ومواقف الدول ، وبالذات بالنسبة لقضاياها الخاصة، تؤكد بوضوح هـــذا الاتجاه .

ولا شك ن مستقبل المنظمات الدولية يتوقف الى حد كبـــير على نتيجة هـــذا الصراع بين سعى المنظمات الدوليـــة الى توسيع سلطاتها ، وسعى الدول ، على العكس من ذلك ، الى تقييد هذه السلطات .

وأيا كان الأمر فان اهم القيود التى توردها الدول للحـــد من سلطات المنظمات الدولية هى :

١ ـ قصر سلطة المنظمات الدولية على اصدار توصيات :

فالصورة السائدة حتى الآن هى مجرد تمتع المنظمات بسلطة اصـــدار توصيات غير ملزمة قانونا ، وذلك كى تحتفظ الدول لنفسها بحرية عـدم

الالتزام بالتوصية التى تخالف مصالحها . وما زالت سلطة اصدار قرارات ملزمة تعتبر استثناء . خاصة بالنسبة للمنظمات ذات الاختصاص بحل المنازعات السياسية وتحقيق الأمن الدولى . واذا كانت بعض المنظمات تتمتع بسلطة اصدار قرارات ملزمة ، كما سبق أن رأينا . فان ذلك يتحقق أساسا بالنسبة للمنظمات المتخصصة أو بالنسبة للمنظمات الاقليمية التى تتجه نحو الوحدة الاقتصادية الكاملة بين أعضائها .

٢ — حرمان المنظمات الدولية من التدخل فى المسائل المتعلقة بالاختصاص الداخلى :

فأيا كان مدى سلطات المنظمات الدولية . فالأصل الا تتجاوزها الى نطاق المسائل الداخلية الخاصة بالدول الأعضاء (Domaine réservé-Domestic jurisdiction) ذلك أن المجتمع الدولى لايعرف حتى الآن منظمات دولية تذوب حكومات الدول الأعضاء واختصاصاتها فيها ، أو منظمات تشرف على ممارسة الحكومات لوظائفها .

وتحرص بعض دساتير المنظمات الدولية على تاكيد هذه القاعدة فى نصوص صريحة وقاطعة . مثال ذلك ما تقرره المادة ٧/٢ من ميثاق الامم المتحدة من أنه « ليس فى هذا الميثاق ما يسوغ للامم المتحدة ان تتدخل فى الشئون التى تعد من صميم السلطان الداخلى لدولة ما ، وليس فيه ما يقتضى الاعضاء ان يعرضوا مثل هذه المسائل لان تحل بحكم الميثاق »(٨٢) .

على أن الصعوبة تثور عند تحديد ما يعتبر من المسائل الداخلية . ولما لم يكن هناك معيار محدد لهذه المسائل ، فانها تثير خلافات فقهية كثيرة (٨٣) ، كما أن الدول تعطيها تفسيرات متفاوتة امام فروع المنظمات الدولية .

---

(٨٢) يرد نفس المعنى فى المادة السابعة من ميثاق جامعة الدول العربية ، وفى المادة ٣ من ميثاق منظمة الوحدة الأفريقية ، وقد نصت عليه المادة ٨/١٥ من عهد عصبة الأمم على النحو الآتى : « إذا ادعى أحد طرفى النزاع وثبت للمجلس أن النزاع يتعلق بمسألة تدخل طبقاً للقانون الدولى فى الاختصاص الداخلى البحت لأحد طرفى النزاع ، فليس للمجلس أن يقدم أية توصيات بشأن تسوية ذلك النزاع » .

(٨٣) راجع على سبيل المثال :

وفى رأينا أن مستقبل المنظمات الدولية . والدور الذى يمكن ان تلعبه فى المجتمع الدولى . [illegible] الى حد كبير على الصورة التى يتم بها تطبيق هذه القاعدة . ونلاحظ بصفة عامة ان الدول تسعى بتفسيرات التى تعطيها لهذه القاعدة . وبمواقفها التى تتخذها بصدد المشكلات الدوليه الى زيادة نطاق ما تعتبره من المسائل الداخلية لتنفرد بالاختصاص فيها وتحول بين المنظمات الدولية وبحث مثل هذه المسائل (٨٤) .

وتاريخ المنظمات الدولية حافل بمئات الدفوع التى تثيرها الدول بدعوى أن بعض المسائل تعتبر من صميم سلطانها الداخلى . ويتوقف مدى حرص الدول على التمسك بهذا القيد على مناخ العلاقات الدولية . والدور الذى تلعبه المنظمات الدولية فيها . على انه يشكل فى بعض الأحوال عقبة فى سبيل زيادة فاعلية هذه المنظمات . وهو محل للنقد من الناحية القانونية الفنية . ذلك انه لا يمكن القول بأن هناك مسائل تدخل بطبيعتها فى نطاق الاختصاص الداخلى . او أن هناك مسائل تخرج بطبيعتها عن نطاق الاختصاص الدولى . فالمنظمات الدولية يمكن ان تحكم كل المسائل .

Nisot, «Art. 2, parag. 7 of the United Nations,» A.J.I.L., = 1949, p. 777; Rousseau (Ch.), «La détermination du domaine réservé et ses effets», rapport présenté à l'Institut de droit international, Annuaire de l'Institut, 1950, I, p. 5 et ss., et 1951, I, p. 137 et ss.; Ruini, «La competenza interna nel sistema dell'O.N.U.», Annali di diritto internazionale, 1952, p. 13 et ss.; Colliard (C.A.), «Institutions Internationales», Paris, 1967, p. 373-374.

(٨٤) على أن بعض المنظمات — ولاسيما الجمعية العامة للأمم المتحدة — لا تعتد بهذا القيد . ذلك أنه من الصعب الحديث عن اختصاص داخلى للدول عندما يكون من اختصاص المنظمة كل ما يهدد السلم والمسائل المتعلقة بالتقدم الاقتصادى والاجتماعى وما يتعلق بحقوق الإنسان . وهذا يفسر رفض الأمم المتحدة للاعتراضات التى أثيرت ضد مبدأ تدخلها فى الكونغو سنة ١٩٦٠ .

راجع أعمال معهد القانون الدولى حول موضوع الاختصاص الداخلى للدول ، مجلد عام ١٩٥٠ ص ٥ ، ومجلد عام ١٩٥٢ — الجزء الأول ، ص ١٣٧ ، ومجلد عام ١٩٥٤ — الجزء الثانى ، ص ٨ . وراجع أيضاً Nincic ، المرجع السابق الاشارة اليه ، ص ١٥١ ؛ وتقرير السفير [illegible] فهمى عن « عدم شرعية التدخل فى الشئون الداخلية للدولة وعن صيانة استقلالها وسيادتها » أمام اللجنة الأولى للجمعية العامة للأمم المتحدة فى ٢١ ديسمبر ١٩٦٥ (باللغة الإنجليزية) ، والمنشور بالمجلة المصرية للقانون الدولى : ١٩٦٥ ، ص ١٣٦ .

حتى تلك التى ينظمها القانون الوطنى والتى تعتبر بهذه الصفة من نطاق الاختصاص الداخلى . وعلى سبيل المثال فان كل الموضوعات الداخلية الدستورية (سلطات الدولة — شكل الحكومة — اكتساب وفقد الجنسية ... الخ .) والاجتماعية والاقتصادية والفكرية ... الخ ، يمكن ان تخضع لاختصاص المنظمات الدولية ، بل هى تخضع بالفعل لهذا الاختصاص عندما يتناولها ميثاق احدى المنظمات .

وعلى اية حال فان هناك استثناء هاما من قيد الاختصاص الداخلى ، وهو ما قررته العبارة الأخيرة من المادة ٢/٧ من ميثاق الامم المتحدة ، اذ اعلنت أن « هذا المبدأ لا يخل بتطبيق تدابير القمع الواردة فى الفصل السابع » . ويستهدف هذا الاستثناء اطلاق يد مجلس الأمن فى اتخاذ ما يراه ضروريا من الاجراءات فى حالات تهديد السلم أو الاخلال به أو وقوع العدوان .

٣ — حق الدفاع الشرعى :

ففكرة الأمن الجماعى ، كما سبق أن رأينا ، هى الهدف الأول للتنظيم الدولى . وهى تقوم على تحريم استخدام القوة او التهديد بها ، ومعاقبة المعتدى عقابا جماعيا تقرره المنظمة الدولية نفسها . على أن الدول الاعضاء فى المنظمات تحرص على الاحتفاظ لنفسها بحق الدفاع الشرعى (Défense légitime) عند وقوع عدوان عليها . مثال ذلك ما تقرره المادة ٥١ من ميثاق الامم المتحدة من انه « ليس فى هذا الميثاق ما يضعف او ينتقص الحق الطبيعى للدول ، فرادى أو جماعات ، فى الدفاع عن نفسها اذا اعتدت قوة مسلحة على احد أعضاء « الامم المتحدة » . وذلك الى أن يتخذ مجلس الأمن التدابير اللازمة لحفظ السلم والأمن الدولى . والتدابير التى اتخذها الأعضاء استعمالا لحق الدفاع عن النفس تبلغ الى المجلس فورا . ولا تؤثر تلك التدابير بأى حال فيها للمجلس — بمقتضى سلطته ومسئولياته المستمدة من احكام هذا الميثاق — من الحق فى أن يتخذ فى اى وقت ما يرى ضرورة اتخاذه من الاعمال لحفظ السلم والأمن الدولى أو اعادته الى نصابه » .

ويستخلص من ذلك ان ممارسة حق الدفاع الشرعى ، وما تؤدى اليه من اتخاذ التدابير اللازمة من جانب الدولة المعتدى عليها دون ما حاجة الى استئذان مجلس الأمن ، مشروطة بما يأتى :

١ ـ أن يكون هنـــاك هجوم مسلح (أى عمـــل حربى من جانب قوة مسلحة) يمثل عدوانا . فلا يكفى مجرد التهديد ، أو الأعمال التحضـــيرية أو الاجراءات الديبلوماسية التى تمس مصالح الدولة . وبمعنى آخر فان المادة ٥١ من الميثاق لا تجيز ما يطلق عليـــه بالدفاع الشرعى الوقائى ؛ اى استخدام القوة من جانب دولة تتوقع هجوما عليها وتريد منع وقوعه (٨٥).

على أن الميثاق لم يعرف العـــدوان ؛ ولم يحدد معايير للحكم بوقوعه ، مما يؤدى الى حرية كل دولة فى تقدير ذلك وفقا لأهوائها .

واذا كانت الجمعية العامة للامم المتحدة قد توصلت اخيرا ، فى ديسمبر عام ١٩٧٤ ، الى وضـــع تعريف للعـــدوان ، الا ان اعماله بالنسبة لما يقع من حوادث ما زال يثير خلافات كثيرة .

٢ ـ أن يتم ابلاغ مجلس الأمن فورا بالتـــدابير التى اتخذتها الدولة المعتدى عليها تطبيقا لحق الدفاع الشرعى .

٣ ـ أن توقف الدولة هـــذه التدابير عند تدخل مجلس الأمن بما يراه ضروريا لحفظ السلم .

واذا كانت ممارسة حق الدفاع الشرعى بالشروط السابقة يمكن أن تتم بطريقة فردية ، أى من جانب الدولة المعتـــدى عليها ، فانها يمكن أن تتم أيضا بطريقة جماعية ، اى عن طريق المواثيق والمنظمات الاقليمية .

وتقرير هذا الحق بهذه الشروط فى قوانين المنظمات الدولية أمر طبيعى لا غبـــار عليه ، ذلك أن الحكمة التى املته هى نفس الحكمة التى حتمت وجوده فى القوانين الجنائية فى المجتمعات الداخليـــة رغم أن هـــذه أكثر تنظيما (٨٦) . فليس من المعقول ان يطلب من الدولة المعتدى عليها أن تقف

---

(٨٥) انظر فى تفسير هذه المادة ، الدكتورة عائشة راتب ، « بعض الجوانب القانونية للنزاع العربى الاسرائيلى » ، ١٩٦٩ ، ص ٧٣ وما بعدها ؛ ود. محمد محمود خلف ، « حق الدفاع الشرعى فى القانون الجنائى الدولى » ، ١٩٧٣ ، ص ٢٠٥ وما بعدها .

(٨٦) تتطلب معظم القوانين الجنائية الداخلية ضرورة توافر شروط معينة ، أهمها أن تكون هناك أعمال فعلية ومباشرة غير مشروعة ؛ وأن تكون اجراءات الدفاع عن النفس هى الطريقة الوحيدة لحماية الفرد من العمل غير المشروع .

مكتوفة الأيدى لحين تدخل الجهاز المختص فى المنظمة الدولية . فهذا التدخل لا يتم ، فى اغلب الاحيان ، الا بعد وقوع العدوان وحدوث الضرر ، فى الوقت الذى يكون فى مقدور الدولة — بل انه من واجبها — وقف العدوان ورده .

واذا كان حق الدفاع الشرعى استثناء من قاعدة تحريم استخدام القوة أو التهديد بها له ما يبرره ، الا ان الدول تتخذه ذريعة للتحلل من نظام الأمن الجماعى فتتمسك به فى أحوال لا تنطبق عليها شروطه ، فى محاولة للتنصل من التزاماتها من ناحية ، وتقييد سلطات المنظمات الدولية من ناحية اخرى . ويثبت الواقع العملى أن هناك حالات عديدة قامت بها الدول بالعدوان تحت ستار الدفاع الشرعى ، ولم يكن التثبت من توافر حالة الدفاع الشرعى من عدمه بالأمر اليسير ، ذلك أن شروط ممارسة هذا الحق ليست معايير محددة بقدر ما هى ضوابط عامة . فضلا عن أن التأكد من توافرها امر يكاد يكون اليوم مستحيلا بسبب التقدم الهائل فى وسائل الحرب الحديثة وانواع الاسلحة وقدراتها ، ونظرا لعدم وجود قوة تنفيذية دائمة للامم المتحدة تمكنها من مراقبة تطور الأحداث ووقف العدوان والتدخل — اذا لزم الأمر — لتنفيذ الاجراءات اللازمة للمحافظة على الأمن .

واذا كانت هناك حالات تختلف الآراء حول قيام حالة الدفاع الشرعى بالنسبة لها (٨٧) ، الا أن هناك أيضا حالات عدوان صارخة لا يمكن معها قبول الاحتجاج بحالة الدفاع الشرعى . ومن هذه الحالات الأخيرة :

١ — تبرير اسرائيل لعدوانها على مصر فى عام ١٩٥٦ بأنه نوع من الدفاع الشرعى الوقائى خشية هجوم متوقع من جانب مصر ، وتبرير فرنسا وانجلترا لاشتراكهما فى هذا العدوان بأنه بدافع تأمين حرية الملاحة فى قناة السويس من خطر العمليات الحربية بين القوات المصرية والاسرائيلية .

وتبرير اسرائيل مرفوض لان المادة ٥١ من ميثاق الامم المتحدة لاتسمح

---

(٨٧) عرضت على الأمم المتحدة عدة حالات أثير بصددها أن استخدام القوة كان تطبيقاً لحق الدفاع الشرعى . وقد حرصت الهيئة العالمية على حصر النزاع فى أضيق الحدود دون التعرض لمشروعية استخدام القوة أو عدم مشروعيتها . من ذلك مشـ زمات كوريا وفورموزا ولاوس وأندونيسيا والجزائر والكونغو .

بما يسمى الدفاع الشرعى الوقائى ، وتستلزم بالنص الصريح وقوع هجوم مسلح على الدولة . وثابت ان مصر لم تبدا اى عمليـــات عسكرية ضـــد اسرائيل .

وتبرير انجلترا وفرنسا مرفوض ايضا ، لانهما لا يتمتعان بحق خاص فى تامين حرية الملاحة فى قناة السويس ، ولم يكلفا ، من المجتمع الدولى ، بأى اجراء من هـــذا القبيل .

٢ — تبرير الولايات المتحدة الامريكية لفرضها الحصـــار البحرى على شواطىء كوبا فى عام ١٩٦٢ بأنه ممارسة لحق الدفاع الشرعى لمنع وصول اسلحة هجومية الى كوبا بعد وضع الاتحاد السوفييتى لقواعد صواريخ فى هذه الدولة . وقد ادعت الولايات المتحدة الامريكية ان اجراءاتها انما هى من قبيل الدفـــاع عن نفسها ، لانها لا يمكن أن تنتظر لحين اســـتعمال الصواريخ فعلا ، وأنها تعتبر وجود قواعد الصواريخ فى كوبا بدء عـدوان عليها ، لا ينتهى الا برفع هـــذه القـــواعد واعادتها الى اراضى الاتحـــاد السوفييتى .

وقد انتهت هذه الأزمة ، التى هددت بنشوب حرب عالمية ثالثة ، خارج أروقة الامم المتحدة : بموافقـــة الاتحـــاد السوفييتى على رفع قواعـــد الصواريخ . ولكن غالبية الفقه رات فى الاجراء الامريكى عدوانا لا تتـــوافر بالنسبة له شروط ممارسة حق الدفاع الشرعى ، اذ لا يمكن اعتبار وجود قواعد صواريخ فى ارض دولة ما بدءا لهجوم مسلح على أرض دولة اخرى . ولا يغير من هذا الوضع ان تكون منظمة الدول الامريكية قد أقرت تصرف الولايات المتحدة ، ذلك ان هذه المنظمة لا تستطيع الأمر باستخدام القـــوة المسلحة الا باذن من مجلس الأمن ، وذلك وفقا لأحكام المادة ٥٣ من ميثاق الأمم المتحدة ، أو اذا كان احـــد اعضـــائها ضحية لهجوم مسلح وقـــع بالفعـــل (٨٨) .

٣ — تبرير إسرائيل لعدوانها على مصر والبـــلاد العربية فى يونيو عام ١٩٦٧ — والذى ادى الى احتـــلال قطاع غزة وشبه جزيرة سيناء حتى الضفة الشرقية لقناة السويس ، والضفة الغربية للأردن (بقية فلسطين

---

(٨٨) راجع د. محمد حافظ غانم ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٦٩ .

العربية) ، والمرتفعات السورية على الحدود مع اسرائيل حتى مدينة القنطرة — بأنه ممارسة لحق الدفاع الشرعى طبقا للمادة ٥١ من الميثاق . فقد دفعت اسرائيل بأن مصر قامت بعدة اجراءات تمثل عدوانا عليها ، وهى تحريك قواتها العسكرية الى سيناء اعتبارا من ١٤ مايو عام ١٩٦٧ ، كما طلبت فى ٢٧ مايو سحب قوات الطوارىء الدولية من اقليمها ومن قطاع غزة ، واستجاب الأمين العام للامم المتحدة لهذا الطلب ، وانسحبت هذه القوات فعلا واستعا ـ ب مصر مراكزها فى منطقة شرم الشيخ ، وقررت عدم السماح بالملاحة فى خليج العقبة للسفن الاسرائيلية أو التى تحمل مواد استراتيجية لميناء ايلات الاسرائيلى .

وهذه الحجة مرفوضة من أساسها ، اذ من الثابت ان تحرك القوات المصرية الى سيناء انما تم تنفيذا لالتزامات معاهدة الدفاع المشترك بين مصر وسوريا الموقعة فى مارس عام ١٩٦٧ ، والتى تقضى بأن كل اعتداء مسلح على أى من الدولتين أو قواتهما يعتبر اعتداء على الأخرى ترده الدولتان بجميع التدابير بما فيها استخدام القوات المسلحة ، وقد جاء كاجراء احتياطى للدفاع فى حالة وقوع عدوان ، خاصة وأن القوات الاسرائيلية كانت قد قامت بغارات على سوريا فى ابريل عام ١٩٦٧ ، قررت لجنتا الدفاع والشئون الخارجية التابعتان « للكنيسيت » فى أعقابها تخويل الحكومة الاسرائيلية سلطة القيام بأعمال عسكرية أخرى . وقد صدرت تصريحات من المسئولين الاسرائيليين تنطوى على تهديدات خطيرة ، وصلت الى حد تصريح احد قادة اسرائيل فى ١٢ مايو عام ١٩٦٧ بأنهم سوف يقومون بعمليات حربية لغزو سوريا واحتلال دمشق . وقامت اسرائيل اعتبارا من ١٣ مايو بحشد قوات مسلحة كبيرة يصل قوامها الى حوالى ١٣ لواء على حدود سوريا موزعة على جهتين ، جنوب بحيرة طبرية وشمالها .

اما فيما يتعلق بسحب قوات الطوارىء الدولية من شرم الشيخ [illegible]زة ، فمن المعلوم أن وجود هذه القوات قد تم فى اعقاب عدوان اسرائيل سنة ١٩٥٦ بموافقة مصر وبمقتضى اتفاق ينص على أن يكون استمرار هذه القوات رهنا برضا مصر ، ولذلك لم يتردد الأمين العام للامم المتحدة فى الاستجابة لطلب مصر بسحب هذه القوات لاقتناعه بشرعيته .

من هنا فان دفع اسرائيل بتوافر حالة الدفاع الشرعى دفع لا يستند الى اى أساس ، ذلك ان الدول العربية لم تقم بعدوان مسلح عليها . ولا يمكن

اعتبار عمليات اسرائيل العسكرية ضد الأراضى العربية فى يونيو عام١٩٦٧ الا عملا عدوانيا وجريمة دولية طبقا لما استقر عليه الفقه والعمل الدولى .

وقد جاء قـرار مجلس الأمن رقم ٢٤٢ فى ٢٢ نوفمبر عام ١٩٦٧ ليؤكد فى صدر بنوده ضرورة انسحاب القوات الاسرائيلية من الأراضىالتى احتلتها وليضع فى باقى البنود أسس انهاء آثار هذا العدوان .

. وبعد معارك اكتوبر سنة ١٩٧٣ أصدر مجلس الأمن قراره رقم ٣٣٨ فى ٢٢ أكتوبر سنة ١٩٧٣ بوقف اطلاق النار بين القوات المتحاربة (القـوات المصرية والسورية من ناحية والقوات الاسرائيلية منناحية اخرى) ، مؤكدا فيه من جديد ضرورة التطبيق الفورى لقرار ٢٤٢ عام١٩٦٧ بجميع أجزائه ، ومقررا بدء المفاوضات فورا ، وفى وقت واحد مع وقف اطلاق النـار ، بين الأطراف المعنية تحت الاشراف الملائم. ، بهـدف اقامة سلام عادل ودائم فى الشرق الأوسط .

وفى ٢٥ أكتوبر ١٩٧٥ أصدر مجلس الأمن قراره رقم ٣٤٠ مطالبا بالالتزام الفورى والكامل بوقف اطلاق النار وان تعـود الأطراف الى المواقع التى كانت تحتلها يوم ٢٢ أكتوبر ، وقرر أن ينشىء فورا تحت اشرافه ، قـوة طوارى ء تابعة للامم المتحدة (U.N.E.F.) (سبعة آلاف جندى) .

وقـد انعقـد مؤتمـر جنيف للسلام فى ٢١ ديسمبر سنـة ١٩٧٣ تحت اشراف الامم المتحـدة وبحضـور الولايات المتحـدة الأمريكيـة والاتحاد السوفييتى والأطراف المتنازعة ، تطبيقا لقـرار مجلس الأمن فى ٢٢ اكتوبر سنة ١٩٧٣ .

وقد وافقت مصر واسرائيل فيما بعد على الفصل بين قواتهما يوم ١٨ يناير ١٩٧٤ ، وذلك اثناء اجتماع رأسه قائد قوات الطوارىء ، ثم تمت عملية الفصل بين القوات ، بمساعدة قوة الطوارىء يوم ٤ مارس ١٩٧٤ .

وفى يوم ٣١ مايو ١٩٧٤ ، تم التوصل الى اتفاقية للفصـل بين القوات الاسرائيلية والسورية عن طريق المفاوضات الثنائية ، ووقعت فى جنيف اثناء اجتماع لمجموعة العمل العسكرية التابعة لمؤتمر السلام الخاص بالشرق الاوسـط .

وقد تمكنت مصر ، فى اعقاب جهود قامت بها الولايات المتحدة الامريكية للوساطة بين الأطراف المتنازعة ، من وضـع اتفـاق عسكرى ثان لفض

الاشتباك بينها وبين اسرائيل ، فى أول سبتمبر ١٩٧٥ ، استعادت بمقتضاه منطقة الممــرات وحقول البترول فى سيناء ، التى كانت تحتلها اسرائيل ، ثم جرت المحادثات العسكرية لوضع بروتوكول تنفيذ هــذا الاتفاق فى اطار اللجنة العسكرية بمؤتمر جنيف ، وتحت رئاسة الجنرال « سيلاسفو » المنسق العام لعمليات الامم المتحدة فى الشرق الاوسط . وقد تم توقيــع هذا البروتوكول فى ٢٣ سبتمبر ١٩٧٥ ، وفى أعقابه قامت الولايات المتحدة والاتحاد السوفييتى بمشاورات بهدف الاتفاق على الخطوات اللاحقــة ، خاصة فما يتعلق بتحقيق فض اشتباك ثان فى الجولان ، وبشأن اشــتراك الفلسطينيين فى اعمال مؤتمر جنيف .

ورغم كل هذه الجهود ومضى اكثر من ثمان سنوات على بدء العدوان ، لم يتم انسحاب القوات الاسرائيلية حتى الآن ، بل وترفض اسرائيل اى تعهــد بالانسحاب من الأراضى العربية ، وتعرقل كل محاولة فى سبيل تنفيذ قرار مجلس الأمن الصادر فى نوفمبر ١٩٦٧ (٨٩) ، مما يدعو الى الاعتراف للدول العربية فى حالة فشل جهود الامم المتحدة فى تنفيذ هذا القرار — وممارسة لحق الدفاع الشرعى وهى ضحية عدوان مسلح ادى الى احتلال أجزاء كبيرة من اراضيها — بحق استخدام القوة عمــلاً بأحكام المادة ٥١ من الميثاق ، فبالنسبة لهذه الدول تتوافر شروط حالة الدفاع الشرعى بأجلى صورها .

وان كل يوم يمر دون انسحاب القوات الاسرائيلية من الاراضى العربيــة لهو فى الواقع عدوان جديد ، واهــدار مستمر لأحكام ميثاق الامم المتحدة ، فضــلاً عما يشكله من احتمالات خطيرة بالنســبة للأمن والسلام فى منطقة الشرق الأوسط (٩٠) .

---

(٨٩) راجع فى تفاصيل أصل وتطور النزاع العربى الإسرائيلى والخطوات اللاحقة لصدور قرار مجلس الأمن ووجهتى نظر مصر واسرائيل ، دراستنا المقدمة فى ندوة أكتوبر العالمية التى عقدتها جامعة القاهرة فى الفترة من ٢٧ أكتوبر إلى ٣١ أكتوبر ١٩٧٥ تحت عنوان « دور الأمم المتحدة فى أزمة الشرق الأوسط بعد ٦ أكتوبر » . وراجع أيضاً : د. حامد سلطان المرجع السابق الإشارة اليه ، ١٩٧٢ ، ص ٥٩٥ وما بعدها ؛ ومؤلف الدكتورة عائشة راتب ، « بعض الجوانب القانونية للنزاع العربى الاسرائيلى » ، ١٩٦٩ ، و« الأمم المتحدة وحفظ السلام فى الشرق الأوسط » ، المجلد الثالث لدراسات القانون الدولى الصادر عن الجمعية المصرية للقانون الدولى عام ١٩٧١ ؛ ود. عبد العزيز سرحان « مشكلة الشرق الأوسط المعاصرة — تتبع المراحل المختلفة للمشكلة حتى فبراير ١٩٧١ » ، ١٩٧١ ، ص ١٥٥ ومابعدها .

(٩٠) انظر الدكتورة عائشة راتب ، المرجع سابق ، ص ٨٥ .

٤ ـ الأخذ بقاعدة الاجماع :

فما زال استلزام الموافقةالاجماعية لصدور القرار شرطا اساسيا يتضمنه عدد كبير من مواثيق المنظمات الدولية ؛ وذلك بسبب تمسك الدول بسيادتها وحرصها على الا تلتزم الا برضاها .

وهذه القاعدة وان كانت تمثل ـ على عكس قاعدة الأغلبية فى التصويت ـ ضمانا لكل دولة حتى لا تفاجأ بقرارات لم توافق عليها ، الا انه كثيرا ما يتعذر التوصل الى اجماع اصوات الدول بشأن مسألة معينة ، فتصبح القاعدة عائقا أمام حرية انطلاق المنظمة الدولية ، وتضعف من ذاتيتها وشخصيتها القانونية ؛ بل وتجعلها تبدو احيانا اقرب الى صورة المؤتمر الدولى منها الى صورة المنظمة الدولية .

هذا وقد يكون تطبيق هذه القاعدة عاما يسرى لصالح كل الدول الأعضاء ، أو بالنسبة لكل الموضوعات التى تدخل فى اختصاص المنظمة ، وقد يكون تطبيقها قاصرا على مجموعة من الدول دون غيرها ، أو بالنسبة لموضوعات معينة دون سائر الموضوعات . فميثاق الامم المتحدة يشترط اجماع الدول الخمس الكبرى لصدور قرارات مجلس الأمن فى المسائل غير الاجرائية ، وهو ما اصطلح على تسميته بحق الاعتراض أو « الفيتو » لهذه الدول . ويشترط ميثاق جامعة الدول العربية لصدور قرارات مجلس الجامعة فى موضوعات معينة اجماع الدول الاعضاء ، كما هو الحال بالنسبة لاتخاذ التدابير اللازمة لرد العدوان على احدى دول الجامعه (مادة ٦) أو فى اعتبار احدى دول الجامعة منفصلة عن الميثاق (مادة ١٨) .

٥ ـ عدم تطبيق قرارات المنظمات الدولية الا اذا صدرت فى صورة تشريعات وطنية :

يختلف مدى الالتزام بتطبيق قرارات المنظمات الدولية فى الأنظمة القانونية الداخلية ، وفق ما يتخذه كل نظام من موقف بالنسبة للعلاقة بين القانون الوطنى والقانون الدولى . فتطبيقا لمذهب وحدة القانون (اى اعتبار القانون الدولى والقانون الداخلى منتمين الى نظام واحد لا يقبل التجزئة)، تتمتع قرارات المنظمات الدولية بأولوية على التشريعات الوطنية ، فتلتزم بها الأجهزة الداخلية دون حاجة الى صدورها فى شكل تشريع وطنى ؛ اذا

كنا بصدد الأخذ بهذا المذهب مع اولوية القانون الدولى العـام . ولكن اذا كنا بصـــدد تطبيقه مع الاعتراف بأولوية القـــانون الداخلى ، فان قرارات المنظمات الدولية تكون فى درجة ادنى من التشريعات الوطنية ، فلا تعترف أو تلتزم بها الأجهزة الداخلية الا اذا صدرت فى شكل تشريع وطنى .

ويسرى نفس الحكم فى حالة الأخذ بمذهب ثنـائية القوانين (أى اعتبار القانون الدولى والقانون الداخلى نظامين قانونيين متساويين ، يستقل كل واحد عن الآخر ولا يتـدخل فيه) ، فان قرارات المنظمات الدولية لا يمكن ان تسرى بصفتها هذه فى النظم القانونية الداخلية .

وما زالت الغالبية العظمى من الدول تتبع مذهب ثنائية القوانين او مذهب وحدة القانون مع أولوية القانون الداخلى ، ومن ثم لا تطبق ولا تلتزم بأى قرار من قرارات المنظمات الدولية الا اذا صدر على هيئة تشريع داخلى . بل لقد جرى العمل ، حتى بالنسبة للدول التى ضمنت دساتيرها الداخلية ما يعد تطبيقا من جانبها لمذهب وحدة القانون مع أولوية قواعد القـــانون الدولى ، على ان تقوم بتحويل قرارات المنظمات الدولية الى صورة تشريعات داخليـة ، وذلك على أساس انه قد يتعذر على المحاكم الوطنية والجهـــات الادارية المختلفة العلم بكل هذه القرارات ، وانه من الأفضـــل — على اية حال — ان تطبقها بعد أن تبلغ بها من المشرع الوطنى .

وما من شك فى ان هذه الأوضاع انما هى من آثار تمسك الدول بسيادتها الوطنية المطلقة فى مواجهة اجهزتها ورعاياها ، وعدم رغبتها فى الاعتراف بأى سيادة اخـــرى توجه تعليماتها اليهم ، حتى اذا كانت فى صـــورة قرارات وافقت هى عليها فى مجال نشاطها الخارجى . وفى ذلك اضعاف من شـــأن قرارات وسلطات المنظمات الدولية ودورها .

المبحث الرابـــع

فروع المنظمات الدوليـــة

المنظمات الدولية ، كما سبق أن رأينا ، أشخاص قانونيـــة تتميز بارادة ذاتية مستقلة عن ارادات الدول الأعضاء . ومن ثم كان ضروريا ان توجـــد اجهزة تباشر الاختصاصات والوظائف ، تعبيرا عن هـــذه الارادة . ويطلق على هذه الأجهزة اصطلاح « الفروع » (organes) .

الفـــروع الرئيسية :

تختلف فروع المنظمات الدوليـــة ، من حيث عددها واختصاصاتها بل والتسمية التى تطلق عليها ، من منظمة دولية الى أخـرى . فمن المعلوم أن المنظمة تنشأ عندما تقرر مجموعة من الدول تحويل مؤتمـر مؤقت أو دورى الى كيان تنظيمى دائم ومستقل . وعندئذ ينشأ فرعان أساسيان : الجمعية العامة ، وتضم ممثلى كل الدول الاعضاء ، ويطلق عليها أحيانا — كأثر من آثار التطور التاريخى للمنظمات الدولية — اصطلاح « المؤتمر » ، وسكرتارية دائمة ، مستقلة عن الدول الاعضاء تكون فى خدمة الارادة المشتركة التى تعبر عنها الجمعية العامة ، ويطلق عليها عادة اصطلاح « الأمانة العامة » .

وفضلا عن هذين الفرعين وتحقيقا للحركة المستمرة للمنظمة ، فقد جرى العمل على انشاء فرع دائم ثالث ، يضم عددا محدودا من الدول ، ويطلق عليه اصطلاح المجلس ، أو المجلس التنفيذى ، أو مجلس الادارة .

وبذلك تتمثل الصورة العادية للمنظمات الدوليـــة فى وجود ثلاثة فروع رئيسية لها : فرع عام ، وهو الجمعية العامة ، ويمكن اعتباره — قياسا على البنيان الداخلى للدولة — جهازا تشريعيا أو شبه تشريعى ، وفرع خاص ، وهو المجلس ، ويمكن أن نعتبره جهازا تنفيذيا ، وفرع ادارى ، وهو الجهاز الادارى للمنظمة الدولية .

على أن طبيعة وظائف بعض المنظمات الدوليـــة قد تقضى وجود فــروع رئيسية أخرى . مثال ذلك الامم المتحدة ، حيث يوجد بها فرع متخصص فى المجالات الاقتصادية والاجتماعية ، وهو المجلس الاقتصادى والاجتماعى ، وفرع متخصص فى الاشراف على الأقاليم التىلم تصل لدرجة الحكم الذاتى ، وهو مجلس الوصاية ، وفرع متخصص فى اصدار أحكام فى المنازعات الدولية وتقديم آراء استشارية فى المسائل القانونية ، وهو محكمة العدل الدولية .

الفـــروع الثانوية :

نظرا لانه لا يمكن لمواثيق المنظمات الدوليـــة أن تتنبأ مسبقا بمدى اتساع نطاق العمل ، فانها تقتصر على تحديد الفـــروع الرئيسية ، على أن تترك

لهذه الفـــروع نفسها سلطة انشاء مّا قد تحتـــاج اليه من فروع ثانوية (organes subsidiaires) تعاونها فى عملها على اساس من التخصص • وهذه السلطة حق للفـــروع الرئيسية ، حتى ولو لم يوجـــد نص صريح عليها فى الميثاق . يؤكد ذلك أن عهد عصبة الامم قد تحدث فى أكثر من موقع عما اسماه باللجان الدائمـــة فى مسائل التسليح (مادة ٦) والانتـــداب (مادة ٩/٢٢) وغيرها ، رغم انه لم يشر اطلاقا الى سلطة انشاء الفروع الثانوية .

اما ميثاق الامم المتحدة ، فينص صراحة على هـــذه السلطة ، فتقرر المادة ٢٢ منه على أن « للجمعية العامة أن تنشىء من الفروع الثانوية ما تراه ضروريا للقيام بوظائفها » • وتقرر نفس الحكم المـــادة ٢٩ بالنسبة لمجلس الأمن ، والمادة ٦٨ بالنسبة للمجلس الاقتصـــادى والاجتماعى (٩١) . وقد بلغت الفروع الثانوية للامم المتحدة ، فى الوقت الراهن ، أكثر من مائة فرع .

واذا كان الأصل ان يتناسب انشاء الفروع الثانوية ومدى حجم نشـــاط المنظمة ، فان مواثيق المنظمات تختلف من حيث مدى سماحها بهذه السلطة. فالبعض منها يطلقها : مثل ميثاق الامم المتحدة ، والبعض الآخر يقيدها ، مثل مواثيق المنظمات الأوروبية (٩٢) . بل توجد أحيانا فروع مشتركة بين عدة منظمات دوليـــة ، كما هو الحال بالنسبة للبرلمان الاوروبى ، ومحكمة العدل الأوروبية ، فهما فرعان مشتركان بين المنظمات الأوروبية الثـــلاث (الجماعة الأوروبية للفحم والصلب ــ السوق الأوروبية المشتركة ــ الجماعة الأوروبية للطاقة الذرية) (٩٣) ، وكمـــا هو الحال بالنسبة للمحكمة الادارية

---

(٩١) وتقرر مواثيق المنظمات الدولية المتخصصة أحكاما مشابهة . انظر على سبيل المثال : مادة ٥/قسم ٤ من ميثاق البنك الدولى للانشاء والتعمير ، ومادة ٦ من ميثاق منظمة الأغذية والزراعة ، ومادة ١٨ من ميثاق منظمة الصحة العالمية ، ومادتى ٤٣ ، ٤٥ من ميثاق منظمة الطيران المدنى الدولية .

(٩٢) راجع :

Reuter (P.), «Les Organisations Européennes», Paris, 1965, p. 68, 210.

(٩٣) راجع فى اختصاصات هذين الفرعين :

Dupuy (R.J.), «Le droit des relations entre les organisations internationales», R.C.A.D.I., 1960, II, t. 100, p. 484, 485.

لمنظمة العمل الدوليـــة ، فهى فــرع مشترك بين عـــدة منظمات دوليـــة متخصصة .

وتتنوع الفروع الثانوية تنوعا كبـيرا . فبعضها دائم . وبعضها مؤقت . وبعضها يتكون من موظفين دوليين او شخصيات مستقلة . والبعض الآخر يتكون من مندوبى الحكومات .

اما فيما يتعلق باختصاصات هذه الفروع . فقد تكون قضـائية (٩٤) او تنظيمية او تنفيذية او ادارية ، ويحكمها مبدآن :

١ — أن هذه الاختصاصات محددة بنطاق اختصاص المنظمة الدولية . ويترتب على ذلك نتيجتان : الأولى ايجابية مقتضاها ان هذه الفروع يمكن ان تقوم بكل المهام الأساسية المتعلقة بوظائف المنظمة . والأخـــرى سلبية ، مقتضاها انه يمتنع على هذه الفـــروع ان تقوم بمهام لا تدخـــل فى وظائف المنظمة او ليست اساسية لها .

٢ — أن هذه الاختصاصات تقتصر على ما تملك الفروع الرئيسية حق التفويض فيه (٩٥) .

اما بالنسبة لمدى ما تتمتع به هـــذه الفـــروع من سلطات ، فانه يمكن تقسيمها الى ثلاثة أنواع :

١ — فروع ثانوية للبحث والدراسة : مثـــل اللجان القانونية ولجان الخبراء .

٢ — فروع ثانوية تملك سلطة حل المنازعات الدوليـــة ، مثـــل لجان التحقيق ولجان الوساطة ولجان التحكيم .

---

(٩٤) تحدث عن هذه الاختصاصات تفصيلا رأى محكمة العدل الدولية الخاص بآثار أحكام المحكمة الإدارية لموظفى الأمم المتحدة . راجع مجموعة أحكام المحكمة وآرائها الاستشارية ، ١٩٥٤ ، ص ٢٩٥ وما بعدها .

(٩٥) كانت حدود اختصاصات الفروع الثانوية محل مناقشات عديدة أمام المحاكم الإدارية الدولية وخاصة المحكمة الإدارية للأمم المتحدة . راجع على سبيل المثال أحكام هذه المحكمة فى القضايا من ٥٥ ، ٥٩ ، ٦٤ ، والتعليق عليها فى A.F.D.I. ، ١٩٥٥ ، ص ٢٩٠ .

٣ — فروع ثانوية تملك سلطة ادارة المشروعات (operational agencies) وهى فروع حديثة النشأة ؛ وما زالت قاصرة على نطاق المعونات الفنيةالتى تقدمها الامم المتحدة والمنظمات المتخصصة . ويتمتع بعض هـــذه الفروع بقدر كبير من الاستقلال يدعـــو الى التساؤل عن مدى امكانية اعتبارها فى حكم المنظمات الجديدة ؛ كما هو الحال بالنسبة لصـــندوق الامم المتحدة للمشاريع الانتاجية، وصندوق الامم المتحدة لرعاية الطفولة(U.N.I.C.E.F.) ووكالة غـوث اللاجئين الفلسطينيين (U.N.R.W.A.) ، ومكتب الامم المتحدة لشئون اللاجئين (U.N.K.R.A.) (٩٦) .

اسباب تعدد فروع المنظمات الدوليـــة :

هنـــاك عدة اعتبارات فنية وعملية وسياسية تدعو الى تعـــدد فروع المنظمة الدوليـــة .

اما الاعتبارات الفنية فترجع الى ضرورة تقسيم اعمال المنظمة علىاساس من التخصص ، ضمانا لتنفيذها على الوجه الاكمـــل ، مما يتعين معـــه ، خاصة فى المنظمات متعددة الاختصاصات ، وجود عدة فروع يقوم كل منها بمباشرة وجه من اوجـــه الاختصاص : اختصاص سياسى ، اختصـــاص اقتصادى واجتماعى ، اختصاص قضائى ... الخ .

اما الاعتبارات العملية فتتمثل فى انه اذا كانت مبادىء الديمقراطية تدعو الى وجود فرع عام يضم كل الدول الاعضـــاء ، ويكون صاحب الاختصاص الأصلى الذى يتولى وضع السياسة العامة للمنظمة ، ويتمتع بسلطة مناقشة كل الأمور المتعلقة بها ، ما لم يوجد نص صريح يقضى بعكس ذلك ، الا أن هذا الفرع لا يمكنه الاجتماع بصفة مستمرة ولا أصدار قرارات سريعة فى الأمور العاجلة ، خاصة فى الحالات التى يضم فيها عددا كبيرا من الدول . لذلك كانت الحاجة العملية تحتم وجود فرع تنفيذى يضم عددا محدودا من الدول ، وينعقد بصـــفة مستمرة تسمح له باتخـــاذ الاجراءات السريعة المناسبة . ولابد فى نفس الوقت من وجود « أمانة عامة » تتـــولى الاعمال الادارية للمنظمة ، وتقوم بتحضير جداول أعمال الفرعين العام والخاص .

---

(٩٦) راجع :
Reuter (P.), «Les organes subsidiaires des organisations internationales», Mélanges Basdevant, 1960, p. 419.

أما الاعتبارات السياسية ، فتتمثل فى محاولة التوفيق بين رغبات الدول الكبرى ورغبات الدول الصغرى . فالأولى تريد أن يكون لها وضع متميز داخل المنظمات الدولية ، خاصة السياسية منها ، على أساس أن مصالحها الخاصة وامكانياتها ، وما تتحمله بالتـالى من مسئوليات أكبر فى تحقيق وحماية أهداف المنظمة ، يستوجب تمتعها بقـدر أكبر من الحقوق . أما الدول الصغرى ، فتنادى ــ اعمالا لمبداى الديمقراطية الدوليـة والمساواة القانونية بين الاشخاص ــ بأن تكون كل الدول الاعضاء ، أيا كانت مصالحها الخاصة أو قدراتها ، فى مركز قانونى متساو ، لا يسمح للبعض منها بوضع يتميز عن وضع البعض الآخر (٩٧) .

ولذلك تأخذ مواثيق بعض المنظمات الدوليـة ، من أجل التوفيق بين هذه الرغبات ، بنظام وجود فرع عام يتحقق فيه مبـدأ المساواة القانونية بين كل الدول ، بحيث يكون لكل دولة عضو صوت واحد ، ولا يكون لأى منها حق الاعتراض ، الى جانب فرع خاص تتمتع فيـه بعض الدول فقط بحق التمثيل الدائم أو تتمتع فيه الدول الكبرى بمركز قانونى أفضل تظهر آثاره فى أسلوب التصويت على القرارات (٩٨) . ومن أمثلة ذلك ما يقـرره ميثاق الامم المتحدة من اشتراط موافقة الدول الخمس الكبرى على القرارات التى تصدر من مجلس الأمن فى المسائل الموضـوعية (حق الفيتو) ، ومن أمثلة ذلك أيضا ما تقرره مواثيق أخرى من التفرقة عنـد التصويت حسب الأهمية النسبية لكل دولة ، وهو ما يعرف بنظام التوازن القائم على التمييز بين الأصوات (٩٩) (la pondération des voix) ، على أساس تعـداد

---

(٩٧) راجع :
Boutros-Ghali, «Le principe d'égalité des Etats et les organisations internationales», R.C.A.D.I., 1960, Vol. II, 9 et ss.

(٩٨) ومن تطبيقات هذه الصورة نظام التصويت فى منظمة العمل الدولية ومنظمة الطيران المدنى الدولية والمنظمة الاستشارية للملاحة البحرية والوكالة الدولية للطاقة الذرية .
راجع د. عائشة راتب ، « التنظيم الدولى » الكتاب الأول ، ١٩٧١ ، ص ٦٠ ؛ د. محمد حافظ غانم ، « المنظمات الدولية » ، ١٩٦٧ ، ص ٧٠ ، وراجع أيضاً :
Reuter (P.), «Institutions Internationales», Paris, 1967, p. 230.

(٩٩) راجع :
Drago (R.), «La pondération dans les organisations inter-

السكان او مدى المساهمة المالية فى راس مال المنظمة او اعبائها أو صفات أخرى فى الاعضاء . ومن امثلة ذلك ما تقرره المادة ١٤٨ من اتفاقية الجماعة الأوروبية الاقتصادية المشتركة من ان يجرى حساب الأصوات — عند التصويت على قرارات يشترط لصدورها اغلبية معينة — على اساس ان يكون لكل من فرنسا وايطاليا وألمانيا أربعة اصوات ، وأن يكون لكل من بلچيكا وهولندا صوتان ، وللكسمبورج صوت واحد ، ويصدر القرار بأغلبية اثنى عشر صوتا اذا كان بناء على اقتراح لجنة المنظمة ، وبأغلبية اثنى عشر صوتا تمثل أربع دول أعضاء على الأقل فى الحالات الأخرى . ومن امثلة ذلك أيضا ما تقرره اتفاقية البنك الدولى للانشاء والتعمير من تخصيص ٢٥٠ صوتا لكل عضو فى مجلس محافظى البنك ، تزاد بصوت اضافى عن كل سهم (وقيمة السهم الواحد مائة ألف دولار) (١٠٠) .

تشكيل فروع المنظمات الدولية :

لا يثير تشكيل الفرع العام اية صعوبة ، باعتباره يضم ممثلى كل الدول الاعضاء ، على عكس الفروع المحدودة العضوية ، مثل مجلس الأمن ، والمجلس الاقتصادى والاجتماعى للامم المتحدة ، والمجلس التنفيذى لليونسكو ، ومجلس ادارة منظمة العمل الدولية ، التي تثير مشكلات وخلافات بين الدول الأعضاء بشأن من يمثل فيها .

والأصل ان تشكيل فروع المنظمات الدولية يخضع للقواعد الخاصة التى يقررها قانون كل منظمة ، الا ان هناك بعض المبادىء العامة التى تحكم هذا التشكيل اهمها :

=

nationales», A.F.D.I., 1956, p. 519 et ss.; Monaco (R.); «Les systèmes de vote dans les organisations internationales», Mélanges Gidel, 1961, p. 469 et ss.

(١٠٠) ومن أمثلة التمييز فى التصويت أيضاً ما تقرره المادة ٢٨ من اتفاقية الجماعة الأوروبية للفحم والصلب من اشتراط أغلبية أربعة أعضاء من بينهم إحدى الدول المنتجة لسدس على الأقل من الإنتاج الكلى للفحم والصلب فى الدول الست الأعضاء ، أو أغلبية ثلاثة أعضاء من بينهم دولتان تنتج كل منهما مالا يقل عن سدس الإنتاج الكلى فى الدول الست الأعضاء ، لصدور قرارات مجلس الجماعة .

(أ) تتكون فروع المنظمات الدولية من ممثلين لحكومات الدول الاعضاء ، يتم اختيارهم بواسطة حكوماتهم ، وعلى سبيل الاستثناء قد يتكون الفرع — عندما يكون مختصا بمباشرة وظيفة فنية — من اشخاص يختارون بصفتهم الشخصية ولخبراتهم المتخصصة ، كما هو الحال فى تشكيل بعض فروع منظمة الصحة العالمية ، والاتحاد الدولى للمواصلات السلكية واللاسلكية ، ومنظمة الطيران المدنى الدولية ، وكما هو الحال فى انتخاب قضاة محكمة العدل الدولية ، ضمانا لكفاءتهم واستقلالهم عن دولهم . كما قد يجمع الفرع ممثلين عن الحكومات بجانب آخرين عن النقابات وعن الأفراد ، مثل مجلس ادارة منظمة العمل الدولية الذى يضم ممثلين عن العمال وأرباب العمل ، ومثل اللجنة الاستشارية للجماعة الأوروبية للفحم والصلب التى تضم ممثلين للمنتجين والتجار .

ويتمتع المندوبون داخل فروع المنظمات الدولية ، اثناء تأديتهم لواجباتهم ، بحصانات وامتيازات أهمها الحصانة القضائية ، وعدم جواز القبض عليهم ، وحرمة مستنداتهم ، واعفائهم من التشريعات الضريبية والجمركية .

(ب) يراعى عند اختيار الدول الاعضاء فى الفروع المحدودة العضوية أمران :

١ — مدى قدرة الدولة على الاسهام فى نشاط هذه الفروع . ومن امثلة ذلك اشتراط مساهمة العضو غير الدائم فى مجلس الأمن فى حفظ السلم والأمن الدوليين (مادة ١/٢٣ من ميثاق الامم المتحدة) ، وتمتع الدول التى تتولى ادارة اقاليم مشمولة بالوصاية بعضوية مجلس الوصاية (مادة ٨٦ من الميثاق) ، وتمتع الدول التى تقوم بعمليات النقل الجوى الأكثر أهمية وتلك التى تمنح تسهيلات خاصة للمواصلات الجوية بعضوية مجلس منظمة الطيران المدنى الدولية (مادة ٥٠ من دستور المنظمة) ، وتمتع الدول الخمس الأكثر تقدما فى مجال النشاط الذرى بعضوية مجلس الوكالة الدولية للطاقة الذرية (مادة ٦ من نظام الوكالة) .

٢ — التوزيع الجغرافى العادل ، لضمان تمثيل كل مناطق العالم ومدنياته المختلفة فى هذه الفروع (١٠١) . مثال ذلك ما قررته الجمعية العامة

---

(١٠١) راجع :
Vellas (P.), «La représentation géographique des Etats dans les organisations internationales», Revue politique et parlementaire, janvier 1959, p. 47-57.

للأمم المتحـــدة فى دورتها الثامنة عشر ــ بعد ما أصـــدرت توصيتها بزيادة أعضاء مجلس الأمن من احد عشر عضوا الى خمسة عشر عضوا ــ من أن يكون توزيع المقاعد العشر غير الدائمة بالمجلس على النحو التـالى : خمسة مقاعد للدول الافريقية ، ومقعد لاحدى دول أوروبا الشرقيـة ، ومقعدان لدول امريكا اللاتينية ، ومقعدان لدول غرب أوروبا والدول الأخرى ، وما قررته فى نفس الدورة ــ بعد ما أصدرت توصيتها بزيادة عـدد أعضـاء المجلس الاقتصادى والاجتماعى من ثمانية عشر عضوا الى سبعة وعشرين عضوا ــ من ان توزع الزيادة على النحو التالى : سبعة مقاعد للدول الافريقية الآسيوية ، ومقعد لدول أمريكا اللاتينية ، ومقعد لدول غرب أوروبا والدول الأخرى . ومثال ذلك أيضا ما قررته المادة ٩ من النظام الأساسى لمحكمـة العدل الدولية بشأن اختيار قضاتها من انه « ينبغى أن يكون تأليف الهيئة فى جملتها كفيلا بتمثيل المدنيـات الكبرى والنظم القـانونية الرئيسية فى العـالم » .

(جـ) قد يتكون الفـرع المحدود العضوية من أعضـاء دائمين (١٠٢) ، أو أعضاء غير دائمين (١٠٣) ، وقد يضم أعضاء دائمين وغير دائمين فى نفس الوقت ، وهذه هى الصورة الأكثر شيوعا ، كما هو الحال بالنسبة لتشكيل مجلس الأمن .

ويجرى اختيار أعضاء الفروع المحدودة العضوية عن طريق التصـويت بالاغلبية داخل الفـرع العـام ، سواء الاغلبية البسيطة ، كما هو الحال بالنسبة لانتخاب أعضاء مجلس ادارة المنظمات الدوليـة المتخصصة ، أو أغلبية الثلثين ، كما هو الحال بالنسبة لانتخاب أعضـاء مجلس الأمن غير الدائمين وأعضاء المجلس الاقتصادى والاجتماعى وأعضاء مجلس الوصاية (مادة ٢/١٨ من ميثاق الامم المتحدة) . كما قد يتم اختيار أعضاء هـذه

---

(١٠٢) وقد كان هناك اتجاه بذلك ، بالنسبة لتشكيل مجلس الأمن ، أثناء الأعمال التحضيرية لميثاق الأمم المتحدة .

(١٠٣) مثال ذلك المجلس الاقتصادى والاجتماعى (مادة ٦١ من ميثاق الأمم المتحدة) ، ومجلس اليونسكو (مادة ٥ من دستور المنظمة) ، ومجلس منظمة الأغذية والزراعة (مادة ١/٥ من ميثاق المنظمة) .

الفروع بانتخاب يجريه كل من الفرع العام والفرع الخاص ، ومثـــال ذلك ما تقرره المادة ٤ من النظام الاساسي لمحكمة العـــدل الدوليـــة فيما يتعلق باختيار اعضاء المحكمة .

الفرع العـــام للمنظمة الدولية :

(أ) الاختصاصات :

يعتبر هـــذا الفـــرع ـ بحكم أنه يضم كل الدول الاعضـــاء ـ صاحب الاختصاص الأصلي الذي يملك مناقشـــة كل الأمـــور التي تدخـــل في اختصاصات المنظمة ، أو تتعلق بسلطات الفروع الاخرى ، الا اذا كان هناك قيد على ذلك بمقتضى نص صريح في الميثاق . ولذلك نصت المادة ١٠ من ميثاق الامم المتحدة على ان « للجمعية العامة ان تناقش اية مسألة أو امـــر يدخل في نطاق هذا الميثاق او يتصل بسلطات فرع من الفـــروع المنصوص عليها فيه أو وظائفه » .

ويترتب على ذلك أن الفرع العـــام يعتبر مشرفا على باقي فروع المنظمة الدولية . يؤكد ذلك ، على سبيل المثال ، ما يقرره ميثاق الامم المتحدة من أن تتلقى الجمعية العامة تقارير سنوية وخاصـــة ، من مجلس الامن ، عما يكون قد قام به من تدابير لحفظ السلم والأمن الدوليين ، وتقارير أخـــرى من المجلس الاقتصادي والاجتماعي ومجلس الوصاية بخصوص أعمالهما ، في حين ان الميثاق لا يلزمها بتقديم تقارير عن نشاطها الى اى من الفـــروع الرئيسية الأخرى بالمنظمة . ولا شك ان مثل هـــذه التقارير تعد من قبيل الرقابة التي يباشرها الفرع العام على سائر الفروع الرئيسية بالمنظمة .

على أن بطء اعمال الفرع وتعقيدها ، وكثـــرة المناقشات التي تتخلل جلســـاته ، يدعو عادة الى تفويض هذا الفرع بعض اختصاصاته الى الفرع الخاص . وأن كان العمل قد جرى في الامم المتحـــدة والمنظمات المتخصصة على ان هناك بعض الاختصاصات التي لا يجوز التفويض فيها ، مثل وضع السياسة العامة للمنظمة ، وقبول الاعضـــاء الجـــدد ، وانتخاب المجلس التنفيذي ، وتعيين الأمين العـــام ، واقرار الميزانيـــة ، ووضع مشروعات المعاهدات الدولية او اللوائح الدولية ، والتصديق على الاتفاقيات الدولية المبرمة مع منظمات دولية أخرى ، واجراء التعديلات على ميثاق المنظمة .

(ب) اسلوب العمل :

لا يعمل الفرع العام بصفة مستمرة ، وانما يقتصر على عقد دورات عادية سنوية (الجمعية العـــامة للامم المتحدة) (١٠٤) ؛ أو كل سنتين (مؤتمـــر اليونسكو ومؤتمر منظمة الاغذية والزراعة) . أو حتى كل خمس سنوات (المؤتمر العام الدولى للمواصلات السلكية واللاسلكية) .

ويجوز عقد دورات غير عادية أو استثنائية (sessions extraordinaires) اذا توافرت شروط معينة ينص عليها الميثاق . مثـــال ذلك ما تنص عليه المادة العشرون من ميثاق الامم المتحدة من قيام الأمين العـــام بالدعوة لعقد إدورا انعقاد خاصـــة ، بنـــاء على طلب مجلس الأمن أو اغلبية اعضــــاء الجمعية العـــامة .

والأصـــل أن تعقد الاجتماعات فى مقـــر المنظمة الدوليـــة ، ولكن قد يحدث احيانا ان تعقد خارج هذا المقر . ومن امثلة ذلك أن الدورة السادسة للامم المتحدة قد تمت اجتماعاتها خلال نوفمبر عام ١٩٥١ فى باريس .

ويضم الفرع العام عادة مجموعة لجان رئيسية (فروع ثانوية) . تتولى دراسة الموضوعات التى تدخل فى اختصاصها (١٠٥) . والأصل أن لكل دولة عضو حق التمثيل فى كل هذه اللجان عن طريق مندوبيها . كما قد تنشىء بعض هذه اللجان الرئيسية لجانا فرعية محدودة العدد ، تراعى فى تشكيلها الاعتبارات الفنية دون الاعتبارات السياسية .

---

(١٠٤) وتجتمع الجمعية العامة للأمم المتحدة طبقاً للمادة الأولى من لائحتها فى الثلاثاء الثالث من شهر سبتمبر .

(١٠٥) تضم الجمعية العامة للأمم المتحدة سبع لجان رئيسية هى :

١ — لجنة المسائل السياسية والأمن .
٢ — اللجنة السياسية الخاصة .
٣ — اللجنة الاقتصادية والمالية .
٤ — لجنة المسائل الاجتماعية والإنسانية والثقافية .
٥ — لجنة الوصاية والأقاليم غير المستقلة .
٦ — اللجنة القانونية .
٧ — لجنة الشئون الإدارية والميزانية .

وللفرع العام مكتب يتكون من رئيس الفـرع ونوابه ، وقد ينضم اليهم رؤساء اللجان الرئيسية . مثال ذلك مكتب الجمعية العـامة للامم المتحدة الذى يتـكون من رئيس الجمعية ونوابه ورؤساء اللجان السبع الكبرى . ويتولى المكتب الاشراف على أعمال الفرع العام وتحديد مواعيـد جلساته ، وترتيب أولويات المسائل المدرجة فى جدول الأعمال ، واقتراح توزيعها بين اللجان المختلفة ، وتنسيق اعمال هذه اللجان .

وللفرع العام لائحة داخلية تحدد كيفية اعداد جـدول الأعمال وأسلوب سير المناقشات ، وتأجيلها ، واقفال بابها ، ونظام التصويت . وغير ذلك من المسائل التفصيلية التى تقوم على أساس ضمان حـرية التعبير عن الآراء وحرية التصويت ، واحترام حقوق الأغلبية دون التضحية بحقوق الأقلية ، وعلانية أعمال الفرع بتخويل الجمهور وأجهزة الاعلام حق حضور جلساته ونشر المناقشات .

الفرع الخاص للمنظمة الدولية :

(أ) الاختصاصات :

يتولى هذا الفرع مهمة ومسئولية الجهاز التنفيذى . ومن ثم فهو يتمتع بمجموعة كاملة من السلطات اللازمة لتحقيق هـذا الهـدف ينص عليها الميثاق . وهو يدير أعمال المنظمة الدولية فى فترة ما بين أدوار انعقاد الفرع العام ، فضلا عما قد يختص به من موضوعات بتفويض من هذا الفرع .

وهو يعمل بصفته نائبا عن الدول الأعضـاء . وينعقد بصفة مستمرة . ولذلك فقد يكون هذا الفرع – من الناحية العملية – من اهم أجهزة المنظمة الدولية ، كما هو الوضع بالنسبة لمجلس الأمن فى داخل هيئة الامم المتحدة .

ويضم الفرع الخاص عددا محدودا من الدول ، يختارون غالبا بطريقة تؤدى الى توزيع مقاعده توزيعا عادلا بين مجموعات الدول (١٠٦) ، ويعتبر

---

(١٠٦) كما هو الحال بالنسبة للغالبية العظمى من المنظمات الدولية المتخصصة ، والجماعة الأوروبية الاقتصادية المشتركة (السوق الأوروبية المشتركة) ، وغيرها .

تشكيل هـــذا الفـــرع من اهم المشكلات التى تواجه المنظمات الدوليـــة عند نشأتها .

وقد جرى العمل على أن تكون العضوية فى هذا الفـــرع قصيرة الأجل ، وذلك لاتاحة الفرصة لأكبر عدد من الدول للاشتراك فى أعماله . مثال ذلك أن عضوية الدول غير الدائمة فى مجلس الأمن مدتها سنتان ، والعضـــو الذى تنتهى مدته لا يجوز اعادة انتخابه على الفور (مادة ٢/٢٣ من ميثاق الامم المتحدة) .

(ب) اسلوب العمـــل :

للفرع الخاص لائحته الداخلية الخاصة التى يقوم بوضعها ، ويحـــدد فيها أسلوب عمله ونظام جلساته وأسلوب اجراء التصويت فيها .

ويقوم الفرع الخاص بانشاء ما قد يحتاج اليه من لجان دائمة أو مؤقتة (فروع ثانوية) ، كما يقوم بتحديد تاريخ ومكان اجتماعاته (١٠٧) ، والأصل أن يعقد اجتماعات دورية ، وانما يجوز عقد اجتماعات طارئة اذا طلب ذلك عدد معين من الاعضاء أو بناء على دعوة من رئيس الفرع .

وتصدر قرارات هذا الفرع بالأغلبية المنصوص عليها فى الميثاق ، وقد تكون الأغلبية العادية أو اغلبية الثلثين أو اغلبية الثلاثة ارباع . وقد تكون هناك امتيازات لبعض الدول ، كما هو الحال بالنسبة لتمتع الدول الخمس الكبرى بحق الڤيتو فى داخل مجلس الأمن .

ويجرى حساب الأغلبية على أساس عدد الاعضـــاء الحاضرين المشتركين فى التصويت بالموافقة أو الرفض ، ما لم يوجد نص يقضى بغير ذلك . وعلى هـــذا فلا يدخل فى حساب الأغلبية الاعضـــاء الغائبون أو المتنعون عن التصـــويت .

---

(١٠٧) تنص المادة ٣/٢٨ من ميثاق الأمم المتحدة ، على سبيل المثال ، على أن « لمجلس الأمن أن يعقد اجتماعات فى غير مقر الهيئة إذا رأى أن ذلك أدنى إلى تسهيل أعماله » . وقد عقد مجلس الأمن اجتماعا فى يناير سنة ١٩٧٢ بأديس — ابابا ، بمناسبة بحثه لبعض الموضوعات المتعلقة بالقارة الافريقية ، كما عقد اجتماعا فى مارس ١٩٧٣ فى بنما ، لبحث النزاع بين جمهورية بنما والولايات المتحدة الأمريكية حول قناة بنما .

الفرع الادارى للمنظمة الدولية :

(أ) الاختصاصات :

كان يتبع فى بداية عهد التنظيم الدولى ما أطلق عليه اسلوب « الدولة المديرة او المشرفة » (L'Etat directeur) ، الذى كان يتمثل فى تكليف الدولة التى يوجد مقر المنظمة الدولية فى اقليمها بتولى الاعمال الادارية للمنظمة ، بصفتها وكيلا عن الدول الاعضاء فى القيام بهذه المهمة . وقد انتهى العمل بهذا الأسلوب مع نشأة منظمة العمل الدولية عام ١٩١٩ ، فأصبحت المنظمة الدولية تتميز ، منذ هذا التاريخ ، بوجود فرع رئيسى (١٠٨) يوفر الخدمات الادارية بصفة دائمة ، ويتكون من :

١ — رئيس أعلى لهذه الخدمات الادارية لتحقيق وحدة الادارة فى العمل، ويسمى عادة « أمين عام » أو « مدير عام » . ويتم تعيين هذا الشخص بواسطة أحد الفرعين : العام او الخاص ، او بواسطتهما معا (١٠٩) ، ويكون ذلك عادة لعدة سنوات قابلة التجديد . ويعاون الأمين العام مجموعة من الأمناء المساعدين .

٢ — ادارات واقسام مختلفة يتولى العمل فيها عدد من الموظفين الدوليين الاداريين والماليين والفنيين من مختلف التخصصات طبقا لطبيعة عمل المنظمة الدولية .

ولما كان هذا الفرع (الأمانة العامة) يختص بتسيير الاعمال الادارية اليومية للمنظمة الدولية ، فى الوقت الذى لا تجتمع فيه الفروع الأخرى الا على فترات متباعدة ، وبشروط واجراءات معينة ، فانه يحتل مكانا هاما فى حياة المنظمة ، رغم أنه لا يملك سلطة اصدار قرارات ملزمة لها .

---

(١٠٨) على أنه قد يحدث أحيانا ألا تعتبر السكرتارية فرعا رئيسيا من فروع المنظمة الدولية . مثال ذلك ما تقرره المادة العاشرة من اتفاقية منطقة التجارة الحرة المبرمة فى لندن عام ١٩٤٩ والتى أنشأت « مجلس أوروبا » ، حيث تنص على أن المجلس يتكون من هيئتين رئيسيتين هما : لجنة الوزراء والجمعية الاستشارية ، وتعاونهما سكرتارية .

(١٠٩) مثال ذلك ما تنص عليه المادة السابعة والتسعون من ميثاق الأمم المتحدة ، بالنسبة لتعيين الأمين العام لهذه المنظمة .

وهو جهاز مستقل عن الدول الاعضاء ، وعن الأجهزة الأخـرى . فرغم انه يتلقى التعليمات من هذه الأجهـزة الا انه يملك سلطة التقدير وسلطة المبادرة ، مما يجعله ، فى بعض الأحيـان ، اكثر فاعلية من بعض الأجهزة الأخـرى .

ويتولى ميثاق المنظمة الدولية تحـديد اختصاصات الفـرع الأدارى ، ويمكن حصرها فيما يلى :

أ ـ اجراء الاتصالات الادارية ، سواء الاتصـالات الداخلية بين فروع المنظمة الدولية الرئيسية والثانوية ، أو الاتصالات الخارجية مع الاعضـاء المنتسبين للمنظمة ، او مع المنظمات أو المؤسسات الدولية الأخـرى التى تتعاون مع المنظمـة .

٢ ـ الاعداد لدورات وجلسات الفروع الرئيسية الأخرى ، من إعـداد للتقارير وتقارير النشاط ومحاضر الجلسات وتجهيز وثائق العمل والقيام بأعمال الترجمة ، بل واحيانا اعداد مشروعات القرارات التى تصدرها هـذه الفروع مثل مشروع الميزانية .

وكثيرا ما تستشير الفـروع الرئيسية الأخرى الأمين العـام ورؤساء الأقسام فى المسائل الفنية المختصين فيها .

٣ ـ متابعة تنفيذ قرارات الفروع الرئيسية الأخرى .

كما ان هذه الفروع قد تكل للأمين العام القيام بمهام معينة .

وتجدر الاشارة الى انه قد طرا تطور هام فى طبيعة عمل الأمين العـام ، وخاصة بالنسبة للمنظمات السياسية ، بحيث لم يعد الأمين العام مجـرد رجل ادارى فحسب ، بل اصبح يلعب دورا سياسيا هاما (١١٠) ، ويبـدو هذا واضحا فى الادوار التى قام بها كل من « همرشولد » و « يوثانت » فى المنازعات الدولية اثناء فترة عملهما كأمينين عامين للامم المتحدة .

---

(١١٠) وذلك على عكس ما يراه الفقه الانجلو ـ سكسونى من قصر وظيفة الأمين العام على الأعمال الإدارية البحتة فقط . راجع ـ على سبيل المثال :

وقد كان من رأى « همرشولد » ، أن الأمين العام « وظيفة ديناميكية .. تضع اشكالا من الحركة والتصرفات التنفيذية ، باسم كل الدول الاعضاء ، بهدف تجنب المنازعات الدولية ، او بهدف حلها عندما تثور ، بوسائل دبلوماسية وسياسية خاصة ، وبروح موضوعية ، ووفقا لأهداف ومبادىء وميثاق الامم المتحدة » (١١١) .

(ب) أسلوب العمـــل :

تحدد اللوائح الداخلية اسلوب عمل الأمانة العـــامة واقسامها الادارية والفنية المختلفة . وتحرص هذه اللوائح على التأكيد على استقلال موظفي الأمانة العامة فى أعمالهم ، وعـــدم قبـولهم لأية تعليمات أو توجيهات من خارج المنظمة (١١٢) .

Schwebel (S.M.), «The Secretary-General of the United Nations. His Political Powers and Practice», Cambridge, Harvard Univ. Press, 1952, p. 170 et ss.

وقد كان السير (Eric Drummond) أول أمين عام لعصبة الأمم ، متأثراً بهذه النظرة إلى حد حد بعيد . وكان ما أعلنه فى هذا الاتجاه :

«Nous recommandons avec une insistance toute particulière que, dans l'intérêt de la Société des Nations autant que dans son propre intérêt, le Secrétariat ne dépasse pas le domaine de son activité, que — dans la préparation des travaux et des décisions des divers organes de la Société, — il considère comme son premier devoir de collectionner les documents pertinents en préparant le terrain pour les dites décisions sans suggérer ce qu'elles devraient être».

راجع فى تفصيل ذلك :

Langrod (G.), «La fonction publique internationale», Pays-Bas, 1963, p. 72-74 et p. 323 et ss.; Virally (M.), «Le rôle politique du Secrétaire Général des Nations Unies», A.F.D.I., 1958, p. 360 et ss.

وانظر أيضاً مقال د. سمعان بطرس فرج الله عن« تطور وظيفة الأمين العام للأمم المتحدة » ، المجلة المصرية للقانون الدولى ، ١٩٦٥ ، ص ١٠٥ وما بعدها .

(١١١) من مقدمة تقرير « همرشولد » لسنة ١٩٦٠ — ١٩٦١ ، أمام الجمعية العامة .

(١١٢) وسنفصل ذلك عند الكلام عن حقوق وواجبات الموظفين الدوليين ، فى المبحث التالى .

ولما كان موظفو الأمانة العامة ينقسمون الى ادارات مختلفة ، وينتمون الى تخصصات فنية متباينة ، كان على الأمين العام ومساعديه الحرص على التنسيق بين الأقسام الفنية المختلفة من ناحية ، وبين هذه الاقسام والاقسام المسئولة عن الاعمال الادارية والمالية من ناحية اخرى ، وذلك ضمانا لوحدة المنظمة .

ويحدد ميثاق المنظمة الدولية واللوائح الداخلية مسئوليات وواجبات الفرع الادارى كجهاز ، وواجبات الأمين العام وسائر الموظفين الذين يعملون تحت ادارته . وغالبا ما يخضع هذا الفرع فى مباشرته لوظائفه وواجباته الى ثلاثة انواع من الرقابة :

١ — **رقابة ادارية** : وهى التى يباشرها الفرعان العام والخاص ، وذلك عن طريق تقرير عام يلتزم الأمين العام بتقديمه سنويا ، فى أغلب الأحيان ، فى دور الانعقاد العادى للجمعية العامة ، أو تقارير خاصة قد تطلبها منه الجمعية العامة او المجلس فى اى وقت حول موضوع معين . كما قد يكلف المجلس أو الجمعية العامة لجانا معينة باجراء تحقيق فى بعض تصرفات الجهاز الادارى .

٢ — **رقابة مالية** : اذ يتعين على الأمين العام أن يوافى الفرعين العام والخاص بتقارير خاصة عن الأوضاع المالية للمنظمة . كما يملك كل من الفرعين سلطة القيام بالتحقيق فى مدى سلامة التصرفات المالية ، عن طريق لجان تكلف بمهمة المراقبة المالية .

٣ — **رقابة قضائية** : وتتحقق هذه الرقابة فى الحالات التى يصدر فيها الفرع الادارى قرارات تنفيذية ، حيث يكون من الجائز الطعن فى صحتها امام محكمة مختصة . ولذلك فهى تكاد تقتصر ، فى حالة المنظمات الدولية العادية ، على القرارات المتعلقة بحقوق الموظفين الاداريين وامتيازاتهم ، حيث جرى العمل على انشاء محاكم ادارية تختص بالنظر فى تظلماتهم . أما فى حالة المنظمات الدولية « فوق الدول » (supranationales) فان هذه الرقابة قد تمتد الى نطاق واسع من القرارات التنفيذية التى يستطيع الفرع الادارى اتخاذها طبقا لمواثيقها .

المبحث الخامس

الموظفون الدوليـــون

تعريف الموظف الدولى :

تستعين المنظمات الدولية فى أدائها لأعمالها ، ومهماتها المختلفة ، بمجموعة متنوعة من العاملين بعضهم فنى ، والآخـر ادارى ، وبعضهم يعمل بصفة دائمة ، والبعض الآخر بصفة مؤقتة أو لانجاز مهام محددة ، ويكون ارتباط بعضهم بالمنظمة فى صـــورة علاقة تعاقدية ، والبعض الآخـــر فى صـــورة عـــلاقة تنظيمية ، ويطلق الفقـــه على كل هؤلاء اصـــطلاح المستخدمين الدوليين (١١٣) (agents internationaux) .

وقد عرفت محكمة العدل الدولية مستخدمى المنظمات الدولية ، فى رايها الاستشارى الصادر فى ١١ ابريل ١٩٤٩ بشأن حق الامم المتحدة فى المطالبة بالتعويض عن الأضرار التى تلحق بهم أثناء تأدية واجباتهم ، بأنهم : « كل موظف بأجر او بدون اجر ، يعمل بصفة دائمة أم لا ، يعين بواسطة احـــد فروع المنظمة لممارسة أو للمساعدة فى ممارســة احـــدى وظائف المنظمة . وباختصار ، كل شخص تتصرف المنظمة بواسطته » (١١٤) .

وهكذا يعد مستخدما فى المنظمة الدولية كل شخص يؤدى مهمة باسمها ولحسابها ، وفق تعليمات اجهزتها المختصة .

---

(١١٣) يزيد حجم المستخدمين الدوليين فى المنظمة بتزايد نشاطها . ولذلك تملك الأمم المتحدة اليوم جهازا ضخما من المستخدمين ، بلغ عددهم فى ٣١ مايو ١٩٧٤ ، ١٢٩٨٨ مستخدما ، معينين تعيينا دائما أو تعيينا مؤقتا مدته سنة أو أكثر ، يعمل ٤٢١١ منهم بمقر الهيئة فى نيويورك ، و١٣٠٦ بمكتبها الأوروبى فى جنيف .

(١١٤) مجموعة أحكام المحكمة وآرائها الاستشارية ، ١٩٤٩ ، ص ١٧٧ .

والموظفون الدوليون (fonctionnaires internationaux) طائفة من مستخدمي المنظمة الدولية ، تختلف في صفاتها ومركزها القانوني عن باقي الطوائف (١١٥) . وهي اهم هذه الطوائف ومهيأة لأن تكون عاملا حيويا في تطور عالم الغد ، باعتبار أنها تقوم بعمل اداري مستمر ، لصالح الجماعة الدولية كلها . واذا كان وجود هؤلاء الموظفين يمثل ، على حد رأى « لانجرو » ، محاولة هامة لادخال عنصر النظام في الحياة الدولية ، فان مركزهم القانوني في تطور مطرد يتمشى مع تطور التنظيم الدولي وحدود سلطاته (١١٦) .

وتتميز هذه الطائفة بأنها تتفرغ بصورة دائمة للعمل من اجل هدف دولي ، وبأنها تخضع لمركز قانوني تحدده المنظمة الدولية التي يعملون بها ، من حيث حقوقهم وواجباتهم وحصاناتهم . وهي في ذلك تختلف عن فئة المستخدمين أو المعاونين لمدة مؤقتة او لمهمة معينة (collaborateurs provisoires ou occasionnels) مثل الخبراء والمحكمين ، وعن فئة صغار المستخدمين مثل الخدم والسعاة ، الذين يعينون وفق التشريعات المحلية لدولة مقر المنظمة الدولية .

ويمكننا ، في ضوء تعريف الموظف على الصعيد الاداري المحلي ، أن نعرف الموظف الدولي بأنه كل من يعمل في خدمة منظمة دولية ، تحت اشراف اجهزتها ، وطبقا لقواعد ميثاقها ولوائحها ، من أجل القيام بوظائف لصالحها ، بصفة مستمرة ، وعن طريق التفرغ (١١٧) .

وعلى هذا يشترط لتحقيق صفة الموظف الدولي توافر بعض العناصر :

---

(١١٥) على أن البعض يسمى « بالموظف الدولي » كل العاملين في المنظمة .

انظر د. عبد العزيز سرحان ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ١٠٩ .

(١١٦) راجع :

Langrod (G.), «La fonction publique internationale», 1963, pp. 30 et 71.

(١١٧) ويتفق هذا التعريف مع التعريف الذى قدمته الأستاذة « باستيد » (S. Bastid) بأن الموظف الدولي :

«Tout individu chargé par les représentants de plusieurs Etats ou par un organisme agissant en leur nom, à la suite d'un

=

١ — أن يؤدى المستخدم العمل خـــدمة لمنظمة دولية ، أو لفـرع من فروعها . فلا يعد موظفا دوليا من يؤدى عمله خـــدمة لدولة معينة ، أو مؤسسة دولية لا ينطبق عليها وصف المنظمة الدولية .

٢ — أن يستهدف نشاط المستخدم مصالح المنظمة ، وليس صـالح دولة معينة . ولا يؤثر فى توافـــر هـــذا العنصر ان يؤدى النشاط فى اطار اقليمى ، اى فى اقليم احـــدى الدول ، مادام يتم من اجل صـالح المنظمة الدولية نفسها . وهذا هو الوضع بالنسبة للموظفين الدوليين الذين يعملون فى مكاتب اقليمية للمنظمات الدولية .

٣ — أن يؤدى المستخدم عمله تحت اشراف اجهزة المنظمة الدوليـــة ووفق احـــكام ميثاقها ولوائحها ، وبتعليمات واوامر من رؤسائه فيهـا وحدهم . ومن ثم لا يعتبر موظفا دوليا من يخضع فى أدائه لوظيفته لقوانين الدولة التى ينتمى اليها او تعليماتها .

٤ — أن يتفرغ المستخدم فى اداء عمله بالمنظمة ، اى أن يكرس لها كل نشاطه ، وان يكون ذلك على سبيل الاستمرار ، وليس بصفة مؤقتـة أو محددة بمهمة معينة (١١٨) .

=

accord inter-étatique et sous le contrôle des uns ou de l'autre, d'exercer, en étant soumis à des règles juridiques spéciales, d'une façon continue et exclusive, des fonctions dans l'intérêt de l'ensemble des Etats en question».

انظر رسالتها بعنوان : «الموظفون الدوليون» ، ١٩٣١ ، ص ٥٣ . ويأخذ بهذا التعريف أو بتعريفات مشابهة : د. محمد طلعت الغنيمى ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٣٤٦ ؛ د. محمد حافظ غانم ، المرجع السابق الإشارة ، ص ٨٦ .

ويعرف «روتير» الموظف الدولى بأنه العامل فى المنظمة الدولية الذى يحكمه نظام قانونى له قواعد خاصة لا تخضع لقانون وطنى ، ويمارس وظائف دولية مستمرة ودائمة :

«Un agent international dont le statut est défini par des règles particulières échappant à tout droit national et qui exerce des fonctions internationales continues et permanentes», «Institutions Internationales», 1967, p. 226.

وقد أخذ بهذا التعريف د. محمد سامى عبد الحميد ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٤٨ .

(١١٨) راجع فى تفصيل هذه العناصر :

=

التفرقة بين الموظفين الدوليين وممثلى الدول الأعضـــاء فى فروع المنظمة الدوليـــة :

على ضوء التعريف السابق للموظف الدولى والعناصر المستخلصة منه ، يجب عدم الخلط بين الموظفين الدوليين وممثلى الدول الاعضاء لدى المنظمة وفروعها المختلفـــة . فهما نوعان يختلفـــان عن بعضهما من عـــدة نواح أهمها (١١٩) :

١ ــ **من حيث التبعية :** وتظهر آثار هذه التفرقة فيما يتعلق بالتعيين والمسئولية . فالموظف الدولى يتبع منظمة دوليـــة ، أما مندوب الدولة فيتبع دولته . فبينما تقوم الدول الاعضـــاء بتعيين مندوبيها ، فان المنظمة هى التى تتـــولى تعيين موظفيها ، سواء كان ذلك باختيار مباشر منها ، أو بناء على ترشيح من حكومات الدول الاعضاء . وعلى حين يكون منـــدوبو الدول مسئولين أمام دولهم ، فان الموظفـــين الدوليين لا يسألون الا أمام المنظمـــة التى يتبعونها .

٢ ــ **من حيث آثار التصرفات :** فتنصرف آثار تصرفات مندوبى الدول فى المنظمة الى دولهم ، بحيث تلتزم بها وتتحمل المسئوليـــة عنها ، أما آثار تصرفات الموظفين الدوليين فتنصرف الى المنظمة التى يعملون بها (١٢٠) .

٣ ــ **من حيث الحصانات والامتيازات :** فلا يتمتع منـــدوبو الدول بالحصانات والامتيازات فى مواجهة دولهم ، وانما يتمتعون بها فى مواجهـــة غيرها من الدول ، اذ أنها حصانات وامتيازات قد تقررت لصـــالح الدولة

=

Colliard (C.A.), «Institutions Internationales», Dalloz, Paris, 1963, p. 478 et ss.; Bloch (R.) et Lefèvre (J.), «La fonction publique internationale et européenne», Paris, 1963, p. 17 et ss.

انظر أيضاً د. عائشة راتب ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٦٠ — ٦١ ؛ د. محمد حافظ غانم ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٨٦ — ٨٧ .

(١١٩) راجع د. عائشة راتب ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٥٨ — ٥٩ .

(١٢٠) ومع هذا فتنصرف آثار تصرفات مندوبى الدول إلى المنظمة الدولية نفسها ، فى حالة اشتراكهم فى التصويت على قرار تصدره المنظمة . انظر د. محمد حافظ غانم ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٨٤ .

التى يمثلونها وليس لأشخاصهم . اما الموظفـــون الدوليـــون فيتمتعون بحصانات وامتيازات مطلقة ، فى مواجهة كل الدول ، بما فيها الدولة التى ينتمون اليها ، ذلك انها حصـــانات وامتيازات مقررة لصـــالح الوظيفة الدولية ذاتها (١٢١) .

المركز القانونى للموظفين الدوليين :

يتحدد هـــذا المركز طبقا لما يقرره ميثاق كل منظمة دوليـــة ولوائحها الداخلية . وهو لذلك يختلف كثيرا من منظمة الى اخرى . ومع ذلك فهناك من الأحكام الاساسية التى جرى العمل بها فى مختلف المنظمات الدوليـــة ما يشكل نظرية عامة للوظيفة الدولية ، او نظاما قانونيا للموظفين الدوليين، من حيث طبيعة علاقتهم بالمنظـــمة ، وشروط تعيينهم بها ، وواجبـــاتهم وحقوقهم قبـــل المنظمة التى يعملون بها ، وحصـــاناتهم وامتيازاتهم التى يتمتعون بها عند مباشرتهم لوظائفهم (١٢٢) .

طبيعة علاقة الموظف الدولى بالمنظمة الدولية :

تنظم علاقة الموظف الدولى بالمنظمة التى يعمل بها مجموعة قواعد لائحية، الى جانب ما تتضمنه عقود العمل من احكام .

---

(١٢١) راجع :

Bedjaoui (M.), «Les fonctions publiques internationales et influences nationales», Londres, 1958, p. 196 et ss.

(١٢٢) بل يوجد الآن فرع من القانون الدولى العام يختص بهذه الموضوعات ، ويطلق عليه الفقه قانون الوظيفة العامة الدولية أو القانون الإدارى الدولى . انظر : د. عز الدين فودة ، « الوظيفة الدولية » ، مجلة العلوم الإدارية ، ١٩٦٤ ، ص ٩٢ .

وانظر أيضاً :

Chaumont (Ch.), «Perspective d'une théorie du service public à l'usage du droit international contemporain», Mélanges G. Scelle, vol. I, 1950, p. 115; Bloch (R.) et Lefèvre (J.), op. cit.; Bedjaoui (M.), «Les tribunaux administratifs internationaux», Juris-classeur du droit international, Paris, 1960, fasc. 230, 231; Carlston (K.S.), «International administertive law. Adventure in legal theory», Journal of public law, No. 2/8, 1959, p. 334.

وقد تطورت هذه العقود من عقود مؤقتة (contrats à terme défini) الى عقود دائمة (١٢٣) (contrats à vie) ، لتصبح اليـوم من نوع عقود القانون العام ذات النموذج الموحد (contrats-types de droit public) .

وقد اختلف الفقه فى تكييف طبيعة هذه العلاقة :

(أ) فقد راى البعض انها « علاقة تعاقدية » أساسها عقد العمل بين الموظف والمنظمة ممثلة فى امينها العام أو مساعديه ، بحيث يكون الموظف الدولى فى مركز متساو ، من الناحية القانونية ، كطرف فى العقد ، مع مركز المنظمة الدولية الطرف الثانى فيه . وهم بالتالى يرون تطبيق مبدأ « العقد شريعة المتعاقدين » على هذه العلاقة ، فيما يتعلق بشروط صحة قيامها ، وحقوق أطرافها ، وحالات انقضائها .

(ب) وراى البعض الآخر انها « علاقة تنظيمية » تجعل الموظف الدولى فى مركز مشابه لوضع الموظف العام قبل الادارة فى الانظمة القانونية الداخلية ، بحيث يكون خاضعا ، الى جانب الاحكام المفروضة عليه فى عقد العمل ، لكل ما تقرره احكام ميثاق المنظمة ولوائحها وقراراتها الادارية التنفيذية ، وفق ما تتطلبه ظروف العمل ومقتضيات صالح المنظمة الدولية .

(جـ) على أن اغلبية الفقة تأخذ بنظريات تضع الموظف الدولى ازاء المنظمة فى مركز وسط بين التكييفين السابقين ، وتجعل من علاقته بها « علاقة تنظيمية وتعاقدية » فى نفس الوقت ، بحيث يعتبر الموظف الدولى خاضعا ، بموجب اتفاق تعاقدى ، لنظام عمل قانونى مرن قابل للتغيير طبقا لاحتياجات المنظمة ، الا انه يتضمن ضرورة احترام الحقوق المكتسبة للموظف (١٢٤) (les droits acquis) .

---

(١٢٣) ويكون للمنظمة ، بمقتضى هذه العقود ، حق انهائها فى أى وقت . راجع :
Weil (P.), «La nature du lien de la fonction publique dans les organisations internationales», R.G.D.I.P., 1963, p. 273 et ss.

(١٢٤) تؤكد هذا المعنى المادة ١٢/١ من لائحة موظفى الأمم المتحدة وكثير من أحكام المحاكم الإدارية الدولية .

شروط تعيين الموظف الدولى :

تحكم تعيين الموظفين الدوليين مجموعة قواعد تشبه تلك التى تطبق على تعيين الموظفين فى الانظمة القانونية الداخلية .

وتتطلب المنظمات الدولية فيمن تقوم بتعيينهم ، بناء على المؤهل او عن طريق اجراء مسابقة ، مستوى عاليا من الكفاءة . ويشرف السكرتير العام ومساعدوه ورؤساء الادارات المختلفة على اختيار افضل المرشحين دون مراعاة للجنس(١٢٥) ، او الأصل، او الدين، او المعتقدات السياسية (١٢٦) ، او الجنسية . وتحرص المنظمات الدولية عادة على نوع من التوزيع الجغرافى العادل بين مختلف الدول الاعضاء ، مثل ما تجرى عليه الامم المتحدة (١٢٧) وجامعة الدول العربية ومنظمة الوحدة الافريقية . كما ان بعضها يدخل فى الاعتبار نسبة الحصة المالية لكل دولة فى نفقات المنظمة .

وتتمتع المنظمات الدولية بحرية واستقلال كاملين فى اختيار موظفيها ، بعيدا عن اى نوع من الضغوط الشخصية او السياسية . وهى تتولى ذلك بنفسها ، خصوص بالنسبة للوظائف الهامة ، كما هو الحال بالنسبة لاختيار السكرتير العام او قضاة المحاكم الدولية او كبار الموظفين ، او عن طريق الترشيح من الدول الاعضاء . على ان الدول ، خاصة الكبرى منها ، تحاول عادة التدخل فى عملية تعيين الموظفين الدوليين (١٢٨) ، سواء

---

(١٢٥) واستثناء من ذلك تشترط المادة ٣٩ من ميثاق منظمة العمل الدولية ضرورة توافر نسبة معينة من النساء بين موظفى المنظمة .

(١٢٦) ومع ذلك فقد رأت منظمة اليونسكو أنه من غير المناسب أن تقبل تعيين موظفين فيها يؤمنون بمبادىء تتنافى وروح التعاون الدولى ، ولذلك نصت لائحتها على عدم قبول تعين أى شخص كانت له علاقة بالنظامين الفاشىّ أو النازى .

(١٢٧) تنص المادة ١٠١/٣ من ميثاق الأمم المتحدة على أنه « من المهم أن يراعى فى اختيارهم أكبر ما يستطاع من معانى التوزيع الجغرافى » .

(١٢٨) فضلا عن أنها تفضل بصفة عامة ، أن تتولى بنفسها ترشيح بعض الموظفين من رعاياها لمدة مؤقتة ، بدلا من تكوين جهاز وظيفى ثابت يتبع المنظمة الدولية . وتأخذ بعض المنظمات الدولية فعلا بنظام المستخدمين المؤقتين وترفض انشاء جهاز وظيفى مستقل دائم ، مثل منظمة حلف شمال الأطلنطى واتحاد أوروبا الغربية .

بتحريمها على رعاياها التعيين فى وظائف دولية الا بعد حصولهم على اذن منها . أو بالضغوط التى تمارسها على الجهاز الادارى فى المنظمة الدولية لتفرض بعض رعاياها او لتمنع تعيين أشخاص معينين (١٢٩) .

واجبات الموظف الدولى :

تحدد مواثيق المنظمات الدولية واللوائح الداخلية ، وعقود العمل واتفاقيات المقر ، واجبات الموظف لدولى . وهو يلتزم ، أيا كان نوع وظيفته أو درجتها (١٣٠) ، بالعمل فى نزاهة وحيدة واستقلال ، وفقا لتعليمات رؤسائه فى المنظمة الدولية . ولا يجب عليه تلقى توجيهات او اوامر من دولته أو من اى جهة اخرى غير المنظمة التى يعمل بها . وفى ذلك تنص المادة ١٠٠/١ من ميثاق الامم المتحدة : « ليس للامين العام ولا للموظفين ان يطلبوا أو ان يتلقوا فى تأدية واجبهم تعليمات من اية حكومة او من اية سلطة خارجة عن الهيئة » .

وعلى هذا فمن واجب الموظف الدولى الا يتلقى تعليمات من دولة المقر ، رغم أنها تمنحه بعض الحصانات والامتيازات . ومن واجبه ايضا أن يعمل فى استقلال عن دولة الاصل ، رغم انه يحتفظ بجنسيتها ويظل منتميا لها ، فيما لا يتعلق بوظيفته الدولية ، وذلك حتى اذا كان قد شغل وظيفة عامة فى دولته قبل العمل فى المنظمة الدولية ، أو اذا كان من المقرر ان يعود مرة اخرى الى شغل هذه الوظيفة (١٣١) . ومن واجبه اخيرا الا يتلقى توجيهات من باقى الدول الاخرى ، سواء كانت أعضاء أو غير أعضاء فى المنظمة الدولية

---

(١٢٩) ومن أمثلة هذه الضغوط ما مارسته الولايات المتحدة من ضغوط على الأمين العام للأمم المتحدة (تريجفى — لى) فى عامى ١٩٥٢ — ١٩٥٣ لفصل بعض رعاياها من الموظفين الدوليين من الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة بسبب معتقداتهم السياسية . وقد قضت المحكمة الإدارية للأمم المتحدة بعدم شرعية هذا الفصل وضرورة التعويض عنه ، باعتبار أنه قد تم استجابة لضغط من إحدى الدول ، دون أن توجد له مبررات موضوعية .

(١٣٠) ذلك أن الأمر لايختلف ، من حيث امكانية التأثير وخطورته على أعمال الوظيفة ، بين من يشغل وظيفة إدارية رئيسية ، مثل السكرتير العام أو مساعديه ، وبين من يشغل وظيفة صغيرة ، مثل مترجم عادى أو كاتب يقوم بتسجيل محاضر الجلسات .

(١٣١) ويؤكد هذا الاستقلال أنه لا يخضع لقوانين وقضاء دولته بالنسبة للأعمال المتعلقة بوظيفته الدولية .

التى يعمل بها ، رغم انه يتمتع فى مواجهتها ، سواء بمقتضى نصوص خاصة او القواعد العامة التى أصبحت اليوم فى حكم القواعد العرفية ، بمجموعة من الحصانات والامتيازات .

على انه يجب مراعاة ان استقلال الموظف الدولى فى اعماله عن دولته لا يعنى انتهاء مشاعره الوطنية ازاءها ، وانما ضرورة التوفيق بينها وبين مصالح المنظمة التى يعمل بها (١٣٢) ، والجمع بينها وبين الشعور بالانتماء الى المجتمع الدولى (١٣٣) . ويعبر بعض الفقهاء عن ذلك بقولهم بأن « على الموظف الدولى أن يجمع بين ولاءين : الأول لدولته ، والثانى للمنظمة الدولية ، وأن عليه فى حالة تعارض الولاءين أن يكون وفيا للمنظمة الدولية ، حتى اذا تطلب منه ذلك تحمل عبء نفسى أليم » (١٣٤) . وقد قررت المحكمة الادارية للامم المتحدة والمحكمة الادارية لمنظمة العمل الدولية ، بأن رفض الموظف الدولى المثول امام لجنة وطنية للتحقيق فى آراء ومواقف له قبل دخوله فى خدمة المنظمة الدولية لا يعتبر اخلالا بواجباته الوظيفية (١٣٥) .

---

(١٣٢) الأستاذة « باستيد » ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٣٢٤ .

(١٣٣) وذلك تطبيقاً لما قاله « ادوار كلاباريد » (Edouard Claparède) فى كتابه « الأخلاق والسياسة » من أنه « لا يجب القضاء على المشاعر الوطنية أو النظر اليها على أنها مضادة للشعور بالانتماء إلى المجتمع الدولى ، وأنه من الواجب دمج المشاعر الأولى فى المشاعر الثانية ، مثلما يندمج الفرد فى المجتمع » .

وقد قال « مونتسكيو » (Montesquieu) فى نفس المعنى :

«J'avais l'esprit vraiment patriote, j'aimais mon pays non seulement parce que j'y étais né, mais encore parce qu'il était une portion de cette grande patrie : l'univers ..», Mélanges inédits.

(١٣٤) راجع :

Langrod (G.), «La fonction publique internationale», 1963, p. 80-81.

ومن رأى محمد بدجاوى أن الولاء للوطن (le loyalisme étatique) أمر مسموح به ، بل ومرغوب فيه ، أما الولاء للدولة (le loyalisme étatique) فأمر لا محل له بين واجبات الموظف الدولى . انظر :

«La fonction publique internationale et influences nationales», Londres, 1958, p. 163-164.

(١٣٥) راجع « روتير » ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٢٢٨ .

وعلى الموظف الدولى ان يصون الاسرار المهنية للمنظمة ، وعليه ان يكرس كل وقته ونشاطه لاعمال وظيفته ، والا يقبل عملا خارج المنظمة الدولية الا بتصريح من الجهات المختصة . كما يجب عليه الامتناع عن القيام بأى تصرفات لا تتناسب وكرامة الوظيفة ، أو الحصول على ميزات مالية أو عينية او شرفية من جهات اخرى . ويتضمن ميثاق المنظمة ولوائحها وعقود العمل تحديد الاعمال المحرمة على الموظف الدولى (١٣٦) . ومن أمثلة ذلك ما يقرره النظام الاساسى لمحكمة العدل الدولية من منع قضاة المحكمة من تولى الوظائف السياسية او الادارية أو الاشتغال بأعمال مهنية (مادة ١٦) ، أو مباشرة وظيفة وكيل أو مستشار أو محام فى أية قضية (مادة ١٧) ، وما تحرمه لائحة الجماعة الاوروبية للفحم والصلب على موظفيها من ان تعود عليهم أى فائدة من الصناعات المتعلقة باختصاص الجماعة ، وما تحرمه على بعض كبار الموظفين من أن يقبلوا ، بعد انتهاء مدة خدمتهم ، ولفترة ثلاث سنوات ، أى عمل آخر ، الا بتصريح من الجماعة .

حقوق الموظف الدولى :

يكتسب الموظف الدولى مجموعة من الحقوق فى مقابل أدائه لخدماته وضمانا لحسن هذا الأداء ، ومنها حقه فى عدم المساس بصفته الدولية ، بحيث تلتزم الدول باحترام استقلاله وعدم محاولة التأثير عليه بأى صورة من الصور . وفى ذلك تنص المادة ٢/١٠٠ من ميثاق الامم المتحدة على أن « يتعهد كل عضو (فيها) باحترام الصفة الدولية البحتة لمسئوليات الامين العام والموظفين ، وبالا يسعى الى التأثير فيهم عند اضطلاعهم بمسئولياتهم » .

وللموظف الدولى حرية الرأى والفكر السياسى ، وذلك فى حدود ما لا يمس استقلاله وحيدته او يجعلهما محل شك (١٣٧) .

ويحصل الموظف الدولى على تعويضات مالية مجزية تكفل له مستوى

---

(١٣٦) بل أن بعض المنظمات الدولية جرت على أن يؤدى كبار موظفيها ، عند تسلمهم لأعمالهم ، قسما أو اعلانا رسميا يتضمن تعهدهم باحترام واجبات الوظيفة ورعاية مصالح المنظمة الدولية .

(١٣٧) مادة ١٧ من لائحة موظفى الأمم المتحدة .

مناسبا لمتطلبات الوظيفة الدولية ، وتشمل المرتبات ، والمكافآت السنوية ، والتأمينات الاجتماعية ، والمعاشات ، والاجازات السنوية بأجر . ولاتخضع هذه التعويضات للضرائب التى تفرضها دولة مقر المنظمة الدولية ، أو الدولة التى ينتمى اليها الموظف . كما أن للموظف الدولى الحق فى الترقية والعلاوة الدورية .

وتتولى المنظمة الدولية حماية موظفها ضد كل ما يمكن أن يقع عليه من ضرر أو اعتداء بسبب تأدية وظيفته ، وهى فى سبيل ذلك تباشر جميع وسائل المطالبة بالتعويض نيابة عنه وعن المستحقين له . وهكذا يتمتع الموظف الدولى بنوع من الحماية الوظيفية (١٣٨) (protection fonctionnelle) مشابه لتلك التى يتمتع بها الموظف العام فى النظم القانونية الداخلية ؛ بالنسبة لكل ما يصيبه أثناء تأدية وظيفته أو بسببها .

وقد أكدت محكمة العدل الدولية فى رأيها الاستشارى الصادر فى ١١ أبريل ١٩٤٩ أن هذه الحماية الوظيفية أمر ضرورى لضمان استقلال الموظف فى عمله ، وبالتالى استقلال عمل المنظمة الدولية نفسها ، وأن على الموظف الدولى أن يعتمد على حماية المنظمة دون حاجة لاى حماية أخرى ؛ وخاصة حماية الدولة التى ينتمى اليها ، والا كان فى ذلك قضاء على استقلاله (١٣٩) .

ويملك الموظفون الدوليون حق تكوين الجمعيات والنقابات دفاعا عن مصالحهم (١٤٠) . وتوجد بالفعل عدة نقابات لموظفى المنظمات الدولية المختلفة ؛

---

(١٣٨) وهناك لوائح تقرر هذه الحماية الوظيفية صراحة مثل اللائحة القديمة لموظفى الجماعة الأوروبية للفحم والصلب ، ومشروع لائحة موظفى الجماعة الأوروبية للتنمية (C.E.D.) .

(١٣٩) مجموعة أحكام المحكمة وآرائها الاستشارية ، ١٩٤٩ ، ص ١٨٣ - ١٨٤ . وقد أكدت المحكمة هذا المعنى بقولها :

«Il est essentiel que l'agent — qu'il appartienne à un Etat puissant ou faible, à un Etat plus ou moins touché par les complications de la vie internationale, à un Etat en sympathie ou non avec sa mission — sache que, dans l'exercice de ses fonctions il est placé sous la protection de l'Organisation». C.I.J., Rec. 1949, p. 184.

(١٤٠) وان كانت بعض المنظمات الدولية تحرم ذلك على بعض موظفيها ، كما هو الحال =

فضـــــلا عن اتحاد دولى لعـــــدد منها ؛ يضم اليـــوم اكثر من عشرة آلاف موظف دولى (١٤١) .

واخيرا يتمتع الموظف الدولى بحماية ادارية وقضـــائية فى حالة المساس بحقوقه . او مخالفة الادارة لشروط الخدمة الوظيفية .

وتتمثل الحماية الادارية فى حـــق التظلم الادارى امام الامين العـــام او اللجان المختصة بذلك ؛ وهى لجان تضم عادة ممثلين للموظفين بجانب ممثلى الادارة (١٤٢) . ومن حق الموظف أن يخطر بالملاحظات المأخوذة على تصرفاته. وأن يطلع — فى هذا الصدد — على الاوراق الموجودة بملف خدمته وأن يبدى ملاحظاته عليها .

وتهدف الحماية القضائية الى اجبار الادارة على الالتزام بأحـــكام لوائح العمـــل وتعويض الموظفين عن الاضرار التى تلحق بهم نتيجة مخالفتها . ويتحقق ذلك عن طريق المحاكم الادارية الدولية التى أنشئت منذ عام ١٩٢٧ لتختص بدعاوى الغاء القرارات الادارية الدولية ؛ ودعاوى التعويض عنها . هذا وتوجد محكمة ادارية لموظفى الامم المتحدة ، واخـــرى لموظفى منظمة العمل الدولية ومنظمات دولية متخصصة اخرى . كمـــا انشأت المنظمة الاوروبية للتعاون الاقتصادى (O.E.C.E.) هيئة قضائية باسم « لجنة الدعاوى » (١٤٣) .

=بالنسبة لاتحاد المواصلات السلكية واللاسلكية الذى يمنع كبار موظفيه من الانضمام إلى التنظيمات النقابيــة .

(١٤١) يضم هذا الاتحاد موظفى الأمم المتحدة ، ومنظمات العمل الدولية ، والاتحاد الدولى للمواصلات السلكية واللاسلكية ، واليونسكو ، والصحة العالمية ، والأغذية والزراعة ، وبعض المنظمات المتخصصة الأخرى .

راجع ، من أجل مزيد من التفصيل :

Bedjaoui (M.) «Le syndicalisme des fonctionnaires intenationaux», A.F.D.I., 1957, p. 433.

(١٤٢) وقد توجد مجالس يمكن للموظف أن يستأنف أمامها قرارات هذه اللجان .

انظر على سبيل المثال :

Puget (H), «Le Conseil d'appel de l'U.N.E.S.C.O. et sa jurisprudence», J.C.P., 52, 1, 1035.

(١٤٣) كما أن محكمة العدل الأوروبية تختص أيضاً — وإن كان بصفة غير أساسية — =

ولا يترتب على الالتجاء الى المحاكم الادارية الدولية وقف القرارات المطعون فيها ؛ الا ان المحكمة تملك الغاء القرار المطعون فيه ، او الحكم على المنظمة بتنفيذ التزام أو دفع تعويض .

حصانات وامتيازات الموظف الدولى :

تقرر المواثيق المنشئة للمنظمات الدولية وبعض الاتفاقيات العامة او الاتفاقيات الثنائية بين المنظمات الدولية ودول المقر عددا من الحصانات والامتيازات التى يتمتع بها الموظفون الدوليون بغض النظر عن جنسيتهم ؛ وذلك حتى يتمكنوا من أداء وظائفهم على الوجه الأكمل وفى جو من الثقة والطمأنينة . وتستند هذه الحصانات والامتيازات الى اساس اتفاقى ، وان كانت تتجه الآن نحو اكتساب صفة القواعد العرفية . اما الباعث عليها فهو متطلبات حسن اداء الوظيفة الدولية ، فهى لاتمنح للموظفين الدوليين من اجل مصلحتهم ؛ وانما لصالح المنظمات الدولية نفسها ، ولذلك تتحدث المادة ٢/١٠٥ من ميثاق الامم المتحدة عن تمتع موظفى الهيئة العالمية « بالمزايا والاعفاءات التى يتطلبها استقلالهم فى القيام بمهام وظائفهم المتصلة بالهيئة ». وتنص المادة ٢٣ من اتفاقية مزايا وحصانات الجامعة العربية ، التى وافق عليها مجلس الجامعة فى ٩ ابريل ١٩٥٣ ، على أن « المزايا والحصانات التى تمنح للموظفين هى لصالح الجامعة » (١٤٤) . وتتضمن النصوص بيان هذه الحصانات والامتيازات التى تشبه ما يتمتع به المبعوثون الدبلوماسيون من مزايا ، وان كانت تختلف عنها من حيث جزاء عدم مراعاتها . ذلك أن عدم مراعاة حصانات وامتيازات الموظفين الدبلوماسيين تؤدى الى المعاملة بالمثل، فى حين لا يوجد مثل هذا الجزاء بالنسبة لحصانات وامتيازات الموظف الدولى .

= بدعاوى موظفى الجماعات الأوروبية الثلاث ضد الإدارة تطبيقاً للمواد من ٣٣ إلى ٤٢ من الاتفاقية المنشئة للجماعة الأوروبية للفحم والصلب . راجع Bloch et Lefèvre ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٦٣ وما بعدها .

(١٤٤) وتضيف المادة ان : «للأمين العام الحق ، بل ويقتضيه الواجب ، رفع الحصانة عن موظفى الأمانة (باستثناء الأمناء المساعدين والموظفين الرئيسيين الذين لا ترفع عنهم الحصانة إلا بموافقة مجلس الجامعة) ، فى كافة الأحوال التى يرى فيها أن الحصانة تحول دون أخذ العدالة مجراها ، وأن رفعها لا يضر بصالح الجامعة» .

ومن اهم صور حصانات وامتيازات الموظف الدولى الحصانة القضائية الجنائية والمدنية وحرية الاقامة والانتقال (وبصفة خاصة عن طريق جوازات مرور) ، وحرية الاتصال بالمنظمة عن طريق استخدام الشفرة والبريد الدبلوماسى والحقيبة الدبلوماسية ، الى جانب عدد من التسهيلات المالية والاعفاءات الجمركية والضريبية (١٤٥) .

ولا يتمتع الموظفون الدوليون كافة بكل هذه الحصانات ، وانما تقوم التفرقة بينهم ، وفى مدى الحصانات التى يتمتعون بها ، على أساس مدى المسئولية التي تتحملها كل فئة ، ومقدار ما تحتاجه كل منها من حصانات وامتيازات لاداء أعمالها . وتطبيقا للمعاهدة الخاصة بمزايا وحصانات الامم المتحدة (١٩٤٦/٢/١٣) . وتلك المتعلقة بمزايا وحصانات الوكالات المتخصصة (١٩٤٧/١١/٢١) : واللوائح المختلفة المتعلقة بهذا الموضوع ، يتمتع الموظفون الدوليون فى الدرجات القيادية (du carde directorial) بكل ما يتمتع به المبعوث الدبلوماسى من مزايا ، أما الموظفون المهنيون (du carde professionnel) : فيتمتعون بجزء من الحصانات والامتيازات وفى الحدود اللازمة لاداء واجبات الوظيفة ؛ أما صغار الموظفين الاداريين فلا يتمتعون بهذه الحصانات والامتيازات (١٤٦) . ومن ناحية أخرى فقد يستثنى الموظفون من رعايا دولة المقر من التمتع ببعض الحصانات والامتيازات .

---

(١٤٥) راجع ، فى تفاصيل هذه الحصانات والامتيازات ، د . محمد طلعت الغنيمى ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٣٥٨ وما بعدها .

وقد تقررت كل هذه الحصانات بالإضافة إلى الحصانات والامتيازات التى تتمتع بها المنظمات الدولية نفسها باعتبارها أشخاصا قانونية ، والتى سبق بيانها عند الكلام عن الشخصية القانونية للمنظمات الدولية .

(١٤٦) راجع المواد من ١٦ إلى ١٨ من اتفاقية مزايا وحصانات الأمم المتحدة التى صدرت بقرار من الجمعية العامة والمنشورة فى :

Recueil des traités, O.N.U., vol I, pp. 15-33.

وكذلك المواد من ١٩ إلى ٢٣ من اتفاقية مزايا وحصانات الجامعة العربية : انظر أيضا :

Hill (M.) «Immunities and Privileges of International Official : The exeperience of the League of Nations», Washington, 1947.

المبحث السادس

العـــلاقات الخارجية للمنظمات الدوليـــة

يمكن للمنظمات الدوليـــة ، باعتبارها أشخاصا قانونية ، أن تدخل فى علاقات خارجية (relations extérieures) مع باقى اشخاص القـــانون الدولى . وقد تقرر مواثيق المنظمات الدولية هـــذا الاختصاص صراحة ، مثال ذلك المادة ٦ من معاهدة الجماعة الاوروبية للفحم والصلب التى تنص على أن « تتمتع الجماعة ، فى العلاقات الخارجية ، بالأهلية القانونية اللازمة لمباشرة وظائفها وتحقيق أهدافها » ، الا أن هذا الاختصاص يثبت للمنظمات الدولية ، حتى وان لم تنص عليه مواثيقها باعتباره اختصاصا ضمنيا (١٤٧) .

واختصاص العـــلاقات الخارجية للمنظمات الدوليـــة يعنى حق هذه المنظمات فى أن تسهم ، بصفة عامة ، فى الحياة الدولية ، وفى اقامة علاقات مع دول غير الدول الاعضاء فيها ، وفى ابرام معاهدات دولية ، وفى تمثيل مصالحها وتحمل مسئوليتها على الصعيد الدولى ، بشرط الا يتعدى هـــذا النشـاط حدود أهدافها ، والاختصاصات المعهود اليها بها .

وتختلف العـــلاقات الخارجية للمنظمات الدوليـــة من حيث طبيعتها ومجالات ممارستها عن العلاقات الخارجية للدول . فهى لا تقـوم استنادا

---

(١٤٧) وفى ذلك يقول الأستاذ روتير :

«Quand une organisation a reçu un minimum d'autonomie et une vocation assez stable et assez large pour prétendre à une action propre, il est normal de considérer, sauf stipulation contraire clairement indiquée par ses fondateurs, que ces derniers ont voulu l'habiliter à prendre part à la vie internationale», «La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier», Paris 1953, p. 117-118.

وانظر عكس هذا الرأى ، لأستاذنا « بيير بسكاتور » (P. Pescatore) فى الدراسة القيمة عن :

«Les relations extérieures des Communautés européennes», R.C.A.D.I., 1961, II, t. 103, p. 37-38.

الى مبدأ المساواة الذى يحكم علاقات الدول فيما بينها ، وانما استنادا الى الاختصاصات المحددة التى كلفت بممارستها . الأمر الذى يترتب عليه ألا تمتد أنشطتها الخارجية الى كافة مجالات العلاقات الخارجية للدول ، وانما الى البعض منها فحسب . فهى لا تتضمن ، بطبيعة الحال ، الاختصاصات المتعلقة بالحرب او تلك المتعلقة بتنظيم المرافق العامة . وهى قد تنشأ بين منظمة دولية وغيرها من المنظمات ، من ناحية ، أو بين منظمة دولية وبعض الدول ، سواء الاعضاء بها أو غير الاعضاء ، من ناحية اخرى . وفى كل من الحالتين ، فان الامين العام للمنظمة الدولية هو الذى يتولى عادة تمثيلها فى هذه العلاقات (١٤٨) . وتوجد فى غالب الاحوال ادارة متخصصة فى الامانة العامة تتولى الاشراف على العلاقات الخارجية والتنظيمات المتعلقة بها .

أولا ـ العلاقات الخارجية للمنظمة الدولية مع غيرها من المنظمات :

تنشأ بين المنظمات الدولية بعضها البعض علاقات خارجية بهدف تبادل المصالح وتنظيم التعاون المشترك . فكما دفعت متطلبات التضامن الدول الى التعاون فيما بينها فى اطار منظمات دولية ، فان هذه المتطلبات تدعو المنظمات الدولية نفسها الى توثيق علاقاتها . فضلا عن أن اتساع مهام المنظمات الدولية وأنشطتها ، يحتم التنسيق فيما بينها تجنبا للازدواج ، وتحقيقا للعمل فى وفاق من أجل صالح الشعوب (١٤٩) .

وتقوم العلاقات الخارجية بين المنظمات الدولية على مستويين : فقد تنشأ بهدف تنسيق العمل فيما بينها ، أو بهدف تحقيق نوع من الاشراف من بعضها على البعض الآخر (١٥٠) .

---

(١٤٨) ولذلك يمثل سكرتير عام الأمم المتحدة هذه المنظمة فى إجراء المفاوضات مع الدول الأعضاء أو غير الأعضاء ، ومع المنظمات الدولية الأخرى ، بالإضافة إلى كونه المتحدث الرسمى لها . انظر :

Goodrich and Hambro, «Charter of the United Nations», London, 1949, p. 497.

(١٤٩) راجع :

Dupuy (R.J.), «Le droit des relations entre les organisations internationales», R.C.A.D.I., 1960, II, t. 100, p. 462.

(١٥٠) نقصد هنا بطبيعة الحال ، المنظمات الدولية الحكومية . غير أنه قد تنشأ علاقات=

(١) علاقات خارجية بهدف تنسيق العمل بين المنظمات :

تشعر المنظمات الدولية ، العالمية أو الاقليمية ، العامة او المتخصصة ، بالحاجة لتنظيم صور من التعاون ، تقوم على أساس المساواة القانونية ، بهدف تبادل المصالح ، وتجنب المنافسة . ومن امثلة ذلك العلاقات التى تنشأ بين الامم المتحدة وجامعة الدول العربية ، أو بين منظمة العمل الدولية والجماعية الاوروبية الاقتصادية ، أو بين هيئة الصحة العالمية ومنظمة الأغذية والزراعة .

وتبرم المنظمات الدولية فيما بينها اتفاقيات لتحقيق مختلف صور التعاون . وتثبت سلطة ابرام الاتفاقيات الدولية للمنظمة Treaty making power) ، حتى وان لم ينص ميثاقها عليها صراحة ، باعتبارها نتيجة مترتبة على ثبوت الشخصية القانونية للمنظمة واختصاصا ضمنيا لها ، لا تستطيع بدونه تحقيق اهدافها او مباشرة وظائفها .

وتضمن هذه الاتفاقيات تنظيم تبادل الراى والمعلومات ، أو تبادل التمثيل بواسطة « المراقبين » ، أو اقامة لجان توثيق صلات ، أو عقد مؤتمرات مشتركة ، أو الاشتراك فى الدعوة الى مؤتمرات دولية ، أو تنفيذ برامج عمل مشتركة ، او غير ذلك من صور التعاون .

ويحدد ميثاق المنظمة الدولية عادة الفرع المختص بابرام المعاهدات الدولية . ويجرى العمل ، فى غالبية المنظمات الدولية ، على أن يقوم الفرع الذى يدخل فى اختصاصه موضوع المعاهدات بالتفاوض حولها ، واعداد مشروعها ، على أن يكون التوقيع من سلطة المجلس التنفيذى ، وأن يتم التصديق من قبل الجمعية العامة . وفى كل الاحوال ، فان المعاهدات تنسب للمنظمة وتلتزم بها كافة فروعها (١٥١) .

=بين منظمات دولية حكومية وأخرى غير حكومية . وهى علاقات غير منتظمة فى غالب الأحوال ، مثال ذلك العلاقات التى يمكن أن تنشأ بين هيئة الأمم المتحدة ومنظمات غير حكومية ذات مواصفات معينة ، تطبيقا للائحة الاستشارية التى أعدها المجلس الاقتصادى والاجتماعى فى ٢٧ فبراير ١٩٥٠ .

(١٥١) انظر ما سبق ذكره ، فى المبحث الثالث ، عن سلطة المنظمات الدولية فى ابرام المعاهدات الدولية ؛ وراجع الخلافات الفقهية حول هذا الموضوع فى دراسة **(Pescatore)** ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٥٧ وما بعدها .

والاتفاقيات الدولية بين المنظمات أنواع :

١ - اتفاقيات شكلية (accords formels) ، تحمل اسم معاهدة ، أو اتفاق ، أو بروتوكول ، أو تصريح ، وهي التي يتبع بشأنها نفس الاجراءات الشكلية الخاصة بالمعاهدات بين الدول ، من مفاوضة وتوقيع وتصديق وتسجيل (١٥٢) .

٢ - اتفاقيات ذات شكل مبسط (accords en forme simplifiée) ، وهى التي يكتفى بتوقيعها دون اشتراط التصديق او غيره من الاجراءات الشكلية لنفاذها .

٣ - اتفاقيات غير شكلية (accords informels) ، وهى التي تتم دون أى شكليات ، وذلك عن طريق تبادل الرسائل أو المذكرات ، أو بواسطة اتفاق شفوى ، أو نتيجة صدور قرار بارادة منفردة من منظمة دولية ، استجابة لقرار مماثل من منظمة اخرى (١٥٣) .

ويختلف مدى العلاقات بين المنظمات : فقد تكون لمجرد تحقيق الاتصال فيما بينها ، وقد تذهب الى ابعد من ذلك لتحقق عملا مشتركا . وفى كل من الحالتين تأخذ العلاقات اشكالا مختلفة ..

(أ) أشكال الاتصال بين المنظمات الدولية :

قد تعين المنظمات الدولية مندوبى اتصال (agents de liaison) لدى المنظمات الأخرى التى ترى أهمية انشاء علاقات مباشرة معها . ويختلف

---

(١٥٢) وقد جرى العمل فى كثير من المنظمات الدولية ، وخاصة المتخصصة ، على أن تسجل اتفاقياتها فى سكرتارية الأمم المتحدة ، رغم أن المادة ١٠٢ من ميثاق الأمم المتحدة الخاصة بتسجيل المعاهدات لا تنصرف إلا إلى معاهدات الدول الأعضاء فى المنظمة العالمية .

(١٥٣) مثال ذلك أن تصدر منظمة الأغذية والزراعة قرارا تعبر فيه عن حاجتها القرض من الأمم المتحدة ، فتصدر الأخيرة قرارا تعبر فيه عن استجابتها لهذه الرغبة .

راجع « ديبوى » (Dupuy) المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٥٢٥ وما بعدها ؛ و د . محمد طلعت الغنيمى ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٤٤٧ .

هؤلاء المندوبين عن المبعوثين الدبلوماسيين للدول ، رغم قيام كل من الفئتين بوظيفة مشابهة ، لانتفاء عنصرى السيادة والاختصاص الاقليمى فيما يتعلق بمندوبى المنظمات . كما لا يمكن مقارنتهم بقناصـــل الدول ، لأن مهمـــة القناصل هى فى الأساس تسهيل حياة مواطنيهم فى الخارج ، وليست تلك وظيفة مندوبى المنظمات .

وهناك نوعان من مندوبى اتصال المنظمات : موظفون من درجات عاليـــة يمثلون منظماتهم أمام فروع المنظمات الاخـــرى ويسمون « بالمراقبين » ، وموظفون فنيون يكونون بعثـــات دائمـــة أو مؤقتة لدى سكرتيريات بعض المنظمات ويسمون « لجان توثيق الصلات » .

١ ــ المراقبـــون (Les observateurs) :

وتلعب هذه الفئة دورا هاما فى دعم العـــلاقات بين المنظمات الدولية ، وذلك على عكس الحال فى العلاقات بين الدول والمنظمات الدوليـــة ، حيث الاصل تمثيل الدول داخل هذه المنظمات عن طريق ممثلين لها (représentants) ولا يوجد مراقبون للدول الا بصفة استثنائية ومؤقتـــة ، وذلك فى حالات خاصة تحول فيها الظروف دون انضمامها كأعضاء فى المنظمات الدولية(١٥٤) . أما فيما يتعلق بالعلاقات بين المنظمات الدولية ، فالامر على العكس من ذلك تماما ، لان ارسال المراقبين هو القاعدة بالنسبة لاشـــتراك بعض المنظمات فى نشاط منظمات أخرى ، لان عضـــوية المنظمات الدولية قاصرة فى الأصل على الدول .

ولا يتمتع المراقبون بحق التصويت باعتباره حقا للأعضـــاء وحـــدهم ، ولكنهم يملكون حق الاشتراك فى المناقشات ، ويمكنهم بواسطته التأثير على اتجاهات المنظمة الدولية .

والمراقبون نوعان : مراقبون دائمون ، يتم تبادلهم بين المنظمات الدولية

---

(١٥٤) مثال ذلك الوضع بالنسبة لألمانيا الغربية وألمانيا الشرقية ، (قبل انضمامها للأمم المتحدة) ، وكوريا الشمالية وكوريا الجنوبية ، وفيتنام الشمالية وفيتنام الجنوبية ، فاذا كانت المشكلات المعلقة بين هذه الدول بشأن التوحيد أو الانفصال تحول دون انضمامها كأعضاء فى المنظمات الدولية ، إلا أنه يمكنها الاشتراك فى نشاطها بواسطة « مراقبين » .

عن طريق اتفاقات بين هذه المنظمات ، كما هو الحال بصفة خاصة بين هيئة الامم المتحدة والوكالات المتخصصة ، او بين هذه الوكالات المتخصصة نفسها ، أو بين هذه الوكالات ومنظمات دولية أخرى ، ومراقبون مؤقتون توجه لهم الدعوة من أحد فروع منظمة دولية (الجمعية العامة عادة) ، لحضور دورة من دوراته .

واذا كان نظام المراقبين يختلف ، بالنسبة لاختصاصاتهم وسلطاتهم وحصاناتهم ، من منظمة دولية الى أخرى (١٥٥) ، فان هناك بعض السمات العامة لنشاطهم أهمها :

(أ) لا تقتصر مهمة المراقبين على مجرد رعاية مصالح المنظمة الدولية التى يمثلونها ، وانما تتعدى ذلك الى الاشتراك الفعلى فى مناقشة نشاط المنظمة الموفدين اليها ، من أجل رعاية مصالح اعم واشمل من المصالح الذاتية للمنظمتين . ولذلك تحرص المنظمات الدولية على أن يكون مراقبوها من كبار الموظفين . وقد جرى العمل فى العلاقات بين الامم المتحدة والوكالات المتخصصة على أن يكونوا من بين سكرتيرى هذه المنظمات أو سكرتيريها المساعدين (١٥٦) .

(ب) يملك المراقبون حق الكلام أمام الجمعيات العمومية للمنظمات الدولية الموفدين اليها ، على عكس الحال بالنسبة للمبعوثين الدبلوماسيين الذين لا يملكون هذا الحق أمام برلمانات الدول المعتمدين لها . وقد جرى العمل فى الجمعية العامة للامم المتحدة على أن يتكلم المراقب بعد استئذان الرئيس ، أو بناء على دعوة له بالكلام يوجهها الرئيس بناء على طلب احدى الدول الأعضاء .

وقد اثيرت منذ عام ١٩٤٧ مسألة حق المراقبين فى اقتراح تعديلات على مشروعات القرارات محل المنافسة . وقد حسم المجلس الاقتصادى والاجتماعى للامم المتحدة الامر بقراره رقم ٢١٧ الصادر فى ١٨ مارس

---

(١٥٥) راجع «ديبوى» المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٤٧١ - ٤٧٣ ؛ ود. محمد طلعت الغنيمى ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٤٥٠ - ٤٥١ .

(١٥٦) وقد أشترك سكرتير عام الأمم المتحدة وسكرتيروه المساعدون فى كثير من اجتماعات الجمعيات العمومية لبعض المنظمات الدولية ، كما اشترك مديرو بعض الوكالات المتخصصة فى دورات الجمعية العامة الأمم المتحدة أو المجلس الاقتصادى والاجتماعى بها .

١٩٤٩ ، حينما أقر حق المراقبين الممثلين بالمنظمات المتخصصة فى تقـــديم اقتراحات .

وفى اعتقادنا ان اقرار هذا الحق يتجاوز بكثير ما جرى العمل على الاعتراف به عادة للمراقبين ، وان ذلك يرجع أساسا الى تلك العلاقة الخاصـــة التى تربط المنظمات المتخصصة بالامم المتحدة ، والتى يؤكدها حرص اتفاقيات تبـــادل مندوبى الاتصـــال بينها على استعمال لفظ « ممثلين » دون لفظ « مراقبين » .

والحقيقة أن المنظمة الدولية التى تملك ارسال « ممثل » لها لدى منظمة اخرى يكون متمتعا بحق الكلام امامها وتقـــديم المقترحات ، توجد ـ على حـد قول الأستاذ ديبوى ـ فى مركز وسط بين مركز الدولة العضـــو فى المنظمة والدولة غير العضو (١٥٧) .

(جـ) يتمتع المراقبـــون ببعض الحصـــانات والامتيازات اللازمة لاداء مهماتهم ، تنص عليها عادة اتفاقيات التبادل بالنسبة للمراقبين الدائمين ، أو تقـــررها المنظمة الداعيـــة ، على سبيل المجاملة ، بالنسبة للمراقبين المؤقتين . وهى فى كل الأحوال حصانات وامتيازات تقل عن تلك التى يتمتع بها المبعوثون الدبلوماسيون ، أو ممثلو الدول الأعضاء فى المنظمات الدولية .

٢ ـ لجان توثيق الصلات (Missions de liaison) :

وتنشأ هـــذه اللجان بصفة دائمة او مؤقتة لتحقيق الربط بين سكرتيريات المنظمـــات الدوليـــة ، وذلك عن طريق انشـــاء مكاتب تضـــم بعض الموظفين الاداريين والفنيين فى منظمة معينة للعمل فى مقـــر منظمة أخـــرى ، تنفيذا لاتفاقيات ثنائية تعقدها المنظمات الدولية فيما بينها . وقد انتشرت هـــذه اللجان فى العمل بصورة كبيرة ، واصبحت اليوم تقليدا عاما فى كل المنظمات المتخصصة . وهى قد تنشأ على مستوى الادارات المركزية ، كما قد تنشأ على مستوى المكاتب الاقليمية للمنظمات الدولية .

ومن امثلة هذه اللجان مكاتب الاتصال الدائمـــة لمنظمات العمل الدولية

---

(١٥٧) « ديبوى » ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٤٧٣ .

والصحة العالمية واليونسكو لدى هيئة الامم المتحدة ، ولجنة الاتصال الدائمة للسلطة العليا للجماعة الاوروبية للفحم والصلب لدى المنظمة الاوروبية للتعاون الاقتصادى (١٥٨) .

وتحقق هذه اللجان عدة مهام منها :

(ا) تبادل المعلومات والخبرات الادارية والفنية بين المنظمات الدولية .

(ب) القيام بمهمة التفاوض واعداد مشروعات الاتفاقيات الدولية بين المنظمات التابعة لها ، والمنظمات الموفدة لها .

(جـ) تسهيل الامر على المنظمات التابعة لها عند رغبتها فى ترشيح مراقبين لها لدى المنظمات الموفدة اليها ، اذ يمكن ترشيح هؤلاء المراقبين من بين موظفى هذه اللجان دون حاجة الى ارسال موظفين من مقرها المركزى .

(ب) أشكال العمل المشترك بين المنظمات الدولية :

تستطيع المنظمات الدولية ـ كما هو الحال بالنسبة للدول ـ أن تتجاوز مرحلة تنظيم الاتصالات ، بانشاء انظمة وهيئات مشتركة فيما بينها . ويتحقق ذلك بصفة خاصة بين المنظمات الدولية التى تربطها علاقات تضامن قوية تقوم على وحدة الأصل والأهداف العامة ، كما هو الحال بالنسبة للمنظمات الأوروبية .

ولا يترتب على اتباع أحد اشكال العمل المشترك بين المنظمات الدولية اندماجها فيما بينها ، وانما اتباعها لنظم تسمح لبعض فروعها بالعمل بطريقة منسقة او بصفة مشتركة .

---

(١٥٨) وقد أنشئت هذه اللجنة تنفيذا للمادة ٩٣ من معاهدة الجماعة الأوروبية للفحم والصلب التى تنص على ضرورة اقامة صلات قوية مع المنظمة الأوروبية للتعاون الاقتصادى. انظر :
De Soto (M.J.), «Le relations internationales de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier», R.C.A.D.I., 1956, II, t. 90, p. 97-101.

وتأخذ اشكال العمل المشترك احدى صورتين : ضم بعض فروع المنظمات الدولية ، أو انشاء فروع مشتركة بينها .

١ - ضم الفـــروع (La jonction d'organes) :

قد تتفق منظمتان دوليتـــان على أن يتـــكون فرعان منهما (جمعيتان عموميتان) من نفس الأشخاص ، كمـــا قد تتفقان على عقد دورات تضم أعضاء الفرعين معا . ويمكن ان نطلق على الصـــورة الأولى اسم الاتحـــاد الشخصى ، وعلى الثانية اسم الاتحاد التنظيمى .

ويتحقق الاتحاد الشخصى (١٥٩) (Union personnelle) لفرعى منظمتين دوليتين بالنسبة للجمعيات البرلمانية الدوليـــة ، كمـــا هو الحال بالنسبة للمنظمات الاوروبية ، حيث نرى المادة ٩ من بروتوكول اتحاد أوروبا الغربية تنص على ان الجمعية العامة لهذه المنظمة تتكون من نفس الاشخاص الذين يمثلون دولهم فى الجمعية الاستشارية لمجلس أوروبا (١٦٠) .

أما الاتحاد التنظيمى (Union institutionnelle) ، فهو الذى ينشأ عن عقد دورات مشتركة تضم اعضاء فرعى منظمتين دوليتين ، وهو ما يتحقق غالبا باجتماع جمعيتين برلمانيتين فى دورة مشتركة ، مثال ذلك ما جرى عليه العمل منذ عام ١٩٥٣ ، من عقـــد اجتماع سنوى مشترك يضم الجمعية الاستشارية لمجلس اوروبا والجمعية العـــامة للجمـــاعة الاوروبية للفحم والصلب ، من أجل اتاحة فرصة تبادل وجهات النظر بطريق مباشر . وقد أصبح لهذا الاجتماع السنوى اهمية كبيرة ، منذ عام ١٩٥٨ ، نتيجة توحيد الجمعيات العمومية فى المنظمات الاوروبية الثلاث لتصبح جمعية واحـــدة (البرلمان الاوروبى) ، خاصة وان العمل قد جـــرى على ان ينضم لهـــذا الاجتماع اعضاء المجالس التنفيذية للمنظمات الثـــلاث ، مما يهيىء فرصة اللقاء والمواجهة بين ممثلى منظمات دولية أربع .

---

(١٥٩) لا نقصد من هذه التسمية تشبيه هذه الصورة بحالة الاتحاد الشخصى بين الدول .

(١٦٠) راجع (De Soto) ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٥٠٩ .

٢ — الفروع المشتركة (Organes communs) :

وتتمثل هذه الصورة فى أن تتفق منظمتان دوليتان أو أكثر على ان تكون لها فروع مشتركة ، بحيث لا توجد فروع خاصة بكل واحدة منها ، وانما فروع تؤدى وظائفها لحسابها جميعا .

وتختلف هذه الصورة عن صورة الاتحاد الشخصى للفروع ، ذلك أن الأمر لا يعنى وجود نفس الاشخاص فى فروع منظمات دولية (جمعيات عمومية مثلا) ، وانما يعنى انشاء فرع واحد مشترك بين منظمات دولية مختلفة (جمعية عامة واحدة مثلا) . وبمعنى آخر فان الأمر يتعلق برابطة عضوية ، وليس برابطة شخصية .

وتفترض هذه الصورة وجود تضامن حقيقى بين عدة منظمات ، وهو ما يتحقق بصفة خاصة عندما يكون لبعض المنظمات هيكل تنظيمى متشابه يضم نفس الدول الاعضاء ، كما هو الحال بالنسبة للفروع المشتركة بين الجماعات الاوروبية الثلاث ، حيث يوجد ، منذ عام ١٩٥٨ ، برلمان أوروبى واحد كفرع عام مشترك بين هذه الجماعات ، ومحكمة عدل أوروبية واحدة كفرع قضائى مشترك بينها ، وكما يوجد ، منذ عام ١٩٦٧ ، لجنة موحدة ومجلس وزراء موحد لهذه الجماعات الثلاث .

ومن امثلة هذه الصورة ايضا وجود محكمة ادارية واحدة تمارس اختصاصاتها بالنسبة لموظفى منظمة العمل الدولية وموظفى بعض المنظمات الدولية المتخصصة الأخرى .

(٢) علاقات خارجية بهدف اشراف بعض المنظمات على البعض الآخر :

رغم ان المنظمات الدولية اشخاص قانونية ، على قدم المساواة فيما بينها ، الا أن بعضها قد يكون له نوع من الاشراف على البعض الآخر . وابرز مثال لذلك صورة العلاقة بين الامم المتحدة والوكالات المتخصصة (١٦١) . فاذا كان

---

(١٦١) أما علاقة الأمم المتحدة بالمنظمات الإقليمية فهى أقرب إلى علاقة التنسيق والتعاون منها إلى الإشراف ، وذلك على النحو الذى سنراه عند دراسة المنظمات الإقليمية .

تطبيق مبـــدأ اللامركزية الوظيفية قد ادى الى انشاء منظمات متخصصة مستقلة عن هيئة الامم المتحدة ، الا انه كان لابد من ضمان وجــود صلة وثيقة بين هذه المنظمات والهيئة العالمية ، فقامت « صلة الوصل » عن طريق الاتفاقيات التى يعقدها المجلس الأقتصـــادى والاجتماعى للامم المتحدة مع هـــذه المنظمات (١٦٢) . وتسمى « اتفاقيات الوصـــل » ، التى تخول لهذا المجلس نوعا من الاشراف على هذه المنظمات ، الى ضمان التزامها بتوصيات الهيئة العالمية من ناحية ، وتحقيق التناسق فيما بين انشطة هذه المنظمات نفسها من ناحية أخرى .

ومن أهداف علاقة الوصل :

١ — توحيد وتبسيط القواعد والنظم الادارية بين الوكالات المتخصصة . مثال ذلك وضع قواعد موحدة فيما يتعلق بنظام الموظفين أو نظام اعـــداد الميزانيـــة .

٢ — توزيع الاختصاصات بين الوكالات المتنافسة ذات الاختصـــاصات الواحدة او المتشابهة ، خاصة فى مجال المساعدات الفنية .

٣ — قيام عدة وكالات ببعض المهام المشتركة ، مثل تنظيم برامج معونة فنية مشتركة وتحديد أولويات تنفيذها .

وتجدر الاشارة الى انه ، لما كان للوكالات المتخصصة شخصيتها القانونية المستقلة عن الامم المتحدة ، فان سلطة المجلس الاقتصادى والاجتماعى لا تثبت له الا اذا نص عليها صراحة فى اتفاقيات الوصل . ذلك أن علاقة الوصل تستند الى أساس اتفاقى . فاذا كان مبـــدأ الوصل يرد النص عليـــه فى مواثيق

---

(١٦٢) تنص المادة ٦٣ من ميثاق الأمم المتحدة على أن :

« ١ — للمجلس الاقتصادى والاجتماعى أن يضع اتفاقات مع أى وكالة من الوكالات المشار اليها فى المادة السابعة والخمسين تحدد الشروط التى بمقتضاها يوصل بينها وبين « الأمم المتحدة » وتعرض هذه الاتفاقات على الجمعية العامة للموافقة عليها .

٢ — وله أن ينسق وجوه نشاط الوكالات المتخصصة بطريقة التشاور معها وتقديم توصياته اليها وإلى الجمعية العامة وأعضاء الأمم المتحدة » .

المنظمات الدولية (١٦٣) ، الا إنه لابد من أن تأتى اتفاقيات عامة لاحقة لتحدد تفاصيل هذه العلاقة . وقد تستكمل هذه الاتفاقيات باتفاقيات خاصة تتناول بعض صور التعاون على المستوى المركزى أو الاقليمى أو المحلى ، ومن أمثلة ذلك الاتفاقيات التى تمت بين منظمة العمل الدولية ومختلف اللجان الاقتصادية الاقليمية للامم المتحدة .

هذا وتثير علاقة الوصل بعض الصعوبات التى ترجع الى رغبة الغالبية من الوكالات المتخصصة فى الاحتفاظ باستقلالها ومعارضتها لمحاولات الاشراف على أعمالها من هيئات خارجية ، من ناحية ، ومركزية العمل فى داخل اجهزة الامم المتحدة ، من ناحية اخرى .

ثانيا — العلاقات الخارجية للمنظمة الدولية مع الدول :

تقيم المنظمات الدولية علاقات خارجية مع الدول الاعضاء أو غير الاعضاء تحقيقا لأهدافها ، ودعما لعلاقاتها بها . وهى تنظم هذه العلاقات بواسطة عدة طرق ، تنص عليها مواثيقها عادة (١٦٤) ، ومن اهمها ابرام المعاهدات مع هذه الدول . مثال ذلك المعاهدات العسكرية التى توقع بين الامم المتحدة والدول الاعضاء ، تطبيقا للمادة ٤٣ من ميثاق الهيئة ، والمعاهدات المتعلقة بتسهيلات الطيران الجوى التى توقع بين منظمة الطيران المدني الدولية والدول الاعضاء تطبيقا للمادتين ٧٠ ، ٧١ من ميثاق المنظمة ، وكذلك المعاهدة الخاصة بالمقر الاوروبى للامم المتحدة فى جنيف بين الهيئة العالمية وسويسرا ، ومعاهدة إنتساب انجلترا للجماعة الاوروبية للفحم والصلب المبرمة فى ديسمبر ١٩٥٤ ، ومعاهدة التفضيل (accord préférentiel) بين السوق الاوروبية المشتركة ومصر الموقعة فى ديسمبر ١٩٧٢ .

ومن صور هذه العلاقات أيضا ، علاقة المسئولية المترتبة على مخالفة الالتزامات الدولية من جانب دولة عضو أو غير عضو تجاه منظمة دولية ، كما هو الحال بالنسبة لمسئولية الدول عن الأضرار التى تلحق بموظفى

---

(١٦٣) مثال ذلك المادتان ٥٨ ، ٦٣ من ميثاق الأمم المتحدة ، والمادتان ١ ، ١١ من ميثاق اليونسكو ، والمادة ١٠٢ من اتفاقية منظمة العمل الدولية .

(١٦٤) وان كان يندر أن تنص مواثيق المنظمات الدولية صراحة على تنظيم العلاقات مع الدول غير الأعضاء .

منظمة دولية أثناء تأدية أعمالهم (١٦٥) ، أو تلك المترتبة على بعض تصرفات منظمةدولية تجاه دولة معينة ، كما هو الحال بالنسبة لمسئولية الامم المتحدة عن بعض التصرفات التى وقعت من موظفيها بالكونغو (١٦٦) .

أما فيما يتعلق بالقواعد التى تحكم هذه العلاقات ، فان لها من تباينها وتغلب النواحى الفنية فيها على ما عداها من النواحى ، والطابع الادارى — اذا كانت مع الدول الاعضاء ، وفى موضوعات تدخل فى اختصاصها مباشرة (١٦٧) — ما يجعلها تختلف الى حد كبير عن القواعد التقليدية الخاصة بالعلاقات الدبلوماسية (relations diplomatiques) بين الدول .

واذا كان تحديد الأجهزة المسئولة عن مباشرة العلاقات الدبلوماسية فى مختلف الدول أمر واضح محدد بفضل القواعد العرفية ، وما تتضمنه دساتير الدول من نصوص صريحة ، فان مواثيق المنظمات الدولية لا تتضمن

---

(١٦٥) وذلك وفقاً لحق الحماية الوظيفية الذى قررته محكمة العدل الدولية للمنظمات الدولية — مجموعة الأحكام والآراء الاستشارية للمحكمة ، ١٩٤٩ ، ص ١٧٧ .

وقد أصدرت الجمعية العامة للأمم المتحدة — إعمالا لرأى محكمة العدل الدولية — قرارها رقم ٣٦٥ / ٤ فى أول ديسمبر ١٩٤٩ بالترخيص للسكرتير العام للمنظمة بأن يتخذ اجراءات المطالبة بالتعويض ضد الدولة المسئولة عن الحاق الضرر بموظفى المنظمة ، سواء كانت دولة عضو أوغير عضو.

وينتقد بعض الفقهاء الأسباب التى بنت عليها المحكمة امكانية تحمل دولة غير عضو للمسئولية تجاه المنظمة الدولية . انظر ، على سبيل المثال ، « بسكاتور» ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٧٠ — ٧١ ، ص ٢٤٠ وما بعدها .

(١٦٦) راجع :

Salmon (J.), «Les accords U. Thant-Spaak, du 20 février 1965», A.F.D.I., 1965, p. 468.

وانظر أيضاً :

Eagleton (C.), «International Organization and the Law of responsability», R.C.A.D.I., 1950 Vol I., t. 76, p. 323.

(١٦٧) ولذلك يطلق بعض الفقهاء على هذه الحالة اصطلاح « العلاقات الإدارية بين المنظمات الدولية والدول الأعضاء » . انظر مثلا :

Laurent (P.) «Les organisations internationales», Juris-Classeur de droit international, Paris, 1960, vol I, fasc. 112, p. 23.

عادة مثل هذه النصوص . ومع ذلك فيمكن استخلاص بعض العادات التى جرى عليها العمل فى العلاقات الخارجية بين المنظمات الدولية والدول .

نقد جرى فى العمل داخل الدول على أن تحتفظ وزارات الخارجية لنفسها بمسئولية العلاقات مع المنظمات السياسية ، فى حين تترك للوزارات الفنية المتخصصة امكانية الدخول فىعلاقات مباشرة معالمنظمات المتخصصة، وذلك تحقيقا لمزيد من السرعة والفعالية فى الاتصالات . مثال ذلك العلاقات المباشرة التى تنشأ بين وزارات العمل ومنظمة العمل الدولية ، وبين وزارات الصحة والشئون الاجتماعية ومنظمة الصحة العالمية ، وبينوزارات الزراعة ومنظمة الاغذية والزراعة ، وبين وزارات التعليم ومنظمة اليونسكو (١٦٨) .

وتنشىء الوزارات الفنية المختلفة ادارات خاصة لتنظيم علاقات دائمة مع المنظمات الدولية المتخصصة ، كما تنشىء أحيانا لجانا أو شعبا تمثل هيئات عامة وخاصة وبعض الشخصيات ، تكون على صلة مباشرة بهذه المنظمات (١٦٩) .

---

(١٦٨) وتساعد مؤتمرات واجتماعات المنظمات المتخصصة على نشأة علاقات — بعيدة عن إطار العلاقات الدبلوماسية التقليدية — بين الموظفين الفنيين بوزارات الدول المختلفة وموظفى المنظمات الدولية .

ويحمل هذا الاتجاه ، رغم مزاياه ، مخاطر الإخلال بالخط السياسى العام للدولة . مما يدعو إلى ضرورة الحرص على التنسيق بين الأنشطة الخارجية للوزارات المختلفة .

(١٦٩) مثال ذلك الشعب القومية لليونسكو ولمنظمة الأغذية والزراعة .

القسم الثانى

الأمم المتحـــــدة

مقدمة

قامت الأمم المتحدة ، فى اعقاب الحرب العالمية الثانية ، انعكاسا لحاجة ملحة استشعرها الرأى العام العالمى من ضرورة وجود تنظيم دولى قادر على منع نشوب الحرب واقرار سلام دائم ، ودعم التعاون الاقتصادى والاجتماعى .

وتفوق الأمم المتحدة فى اهميتها ، فى عالمنا المعاصر ، اهمية اية منظمة دولية أخرى ، باعتبارها منظمة عالمية جامعة تضم كل دول العالم تقريبا ، على عكس سابقتها عصبة الأمم ، التى كانت تعمل تحت سيطرة ديموقراطيات أوروبا الغربية ، وباعتبارها أيضا منظمة عامة ، شاملة الاختصاص ، تعنى بمختلف مجالات العلاقات الدولية ، السياسية منها أو الاقتصادية والاجتماعية ، فضلا عن كونها محورا لأنشطة الدول ومركزا لتنسيق العلاقات وتوجيهها مع باقى المنظمات الدولية المتخصصة والاقليمية .

ظروف نشاة الأمم المتحدة :

كان لطبيعة العلاقات فى المجتمع الدولى ، بالاضافة الى الظروف التى لابست انشاء الهيئة العالمية ، تأثير كبير فيما نص عليه ميثاق الهيئة من أحكام ، وفى مدى ما حققته المنظمة من فعالية أو انجازات . ومن هذه الظروف :

١ ــ ان التفكير فى انشاء هذه الهيئة والاعداد لقيامها قد تما والحرب العالمية الثانية لما تزل مشتعلة ، مما دعا مؤسسوها الى جعل الهدف الرئيسى لهذه المنظمة تجنب قيام حروب مقبلة ، بحيث تكون سائر الأهداف الأخرى مجرد عوامل تساعد على تحقيق هذا الهدف أو تكون فى خدمته . وفى سبيل تحقيق هذا الهدف الرئيسى ، نرى ميثاق الهيئة يغض النظر احيانا عما تمليه احكام العدالة والمساواة .

٢ ـ أن الأمم المتحدة ، باعتبارها مجـرد هيئة توفيق بين الدول ، تحاول حل الصراع القائم بين مبـدأ سيادة الدولة وفـكرة التنظيم الدولى . ذلك أن مبـدأ السيادة المطلقة لم ينته بعـد ، رغم ادانته منـذ أمـد طويل ، ممن ينادون بدعم التعـاون الدولى . فما زالت غالبية الدول تتمسك بهذا المبـدأ ، بما فيها الدول حديثة الاستقلال التى ترى فيه ضمانا لاستقلالها .

واذا كان قد طرأ تطور هام منـذ قيام التنظيم الدولى ، بحيث لم يعـد مبدأ السيادة المطلقة يعنى تأكيـد الاستقلال التام ورفض فـكرة وجـود اية سلطة عليـا ، بل أصبح مرتبطا بضرورة التنسيق مع فـكرة التنظيم الدولى ، من ناحيـة ، وبضرورة تقبل التنظيم الدولى له فى أحكامه ، من ناحية اخرى ، فقد تميز نظام الأمم المتحـدة بمحاولة تحقيق هذه المواءمة رغم صعوبتها . فقد اعترف ميثاق الأمم المتحـدة صراحة باحترام سيادة الدول عندما قرر ، فى الفقرة الأولى من المادة الثانيـة ، ان « تقـوم الهيئة على مبدأ المسـاواة فى السيـادة بين جميـع أعضائها » ، وعندما قررت الفقرة السابعة من المادة الثانية انه « ليس فى هذا الميثاق ما يسوغ للأمم المتحدة أن تتدخل فى الشئـون التى تـكون من صميم السلطان الداخلى لدولة ما ، وليس فيه ما يقتضى الأعضاء ان يعرضوا مثل هذه المسائل لأن تحل بحكم هذا الميثاق » الا انه لم يقبـل الفـكرة على اطلاقهـا ، وجاءت نصوصه لتضع قيـودا على ممارسة السيادة فى المجال الخارجى ، عندما حرم على الدول استخـدام القـوة أو التهديد باستخدامها ، وفى المجـال الداخلى ، عندما قرر انه فى حالات تهديد السلم ، لا يجوز دفـع تدخـل مجلس الأمن بحجة أن المسألة تعد من صميم السلطان الداخلى لدولة ما .

٣ ـ ان الأمم المتحـدة من صنع الدول الكبرى التى حرصت على أن تقرر لنفسها حقوقا تفـوق حقوق الدول الأخـرى ، بل وأن تعلق انضمامها الى الهيئة العالمية على اقرار هذه الحقوق .

ورغم اعتراض الدول الصغرى على هـذا التمييز ، فقد جاءت صيغـة حق الفيتو داخل مجلس الأمن استجابة لرغبـات الدول الكبرى . وهكذا تستند الهيئة الى فـكرة توافق الدول الكبرى ، التى تعيـد الى الأذهان فكرة الوفاق الأوروبى الذى كان يقـوم على ديكتاتورية دول أوروبا الكبرى خلال القرن التاسع عشر . وقد ضمنت الدول الكبرى بذلك الا يصدر قرار فى مسألة موضوعية يتعارض مع ارادتها .

تجربة الأمم المتحـــدة :

طوال أكثر من ثلاثين عاما ، هى عمر الأمم المتحـــدة اليــوم ، نجحت الهيئة العالمية فى فرض وجودها على المجتمـــع الدولى ، وفى حـــل بعض المشكلات السياسية بين الدول الصغـــرى ، وبذلت خلالها جهودا كبـــيرة فى مختلف مجالات التعاون الاقتصـــادى والاجتماعى ، وأوجدت شعـــورا بأنها المكان الطبيعى لتسوية المنازعات بالطـــرق السلمية . فضـــلا عمـــا أسهمت به فى تدوين قواعـــد القانون الدولى وخلقها على نحـــو تدريجى .

غير أن الأمم المتحدة ما زالت تقف عاجـــزة أمام منازعات تهـــدد الســـلام العالمى ، فالصراع بين الكتلتين الشرقية والغربية ، وبين الدول المتقـــدمة والمتخلفة ، لا يجدان لهما حلا أو حتى تخفيفا لحدتهمـــا داخل المنظمـــة العالميـــة ، بل لعلهمـــا على العكس يعوقان ممارستها لنشاطها ، ويضعان أجهزتها أمام تحد قاس دفع البعض الى اعتبـــار أن الدول الكبرى ليست خاضعة لها . بل انها كثـــيرا ما تعجـــز عن التوصـــل الى حلول حاسمة فى منازعات باقى الدول .

ومن الملاحظ انه عندما تتعارض مواقف الهيئة مع مصـــالح دول معينـــة توجه هذه الدول النقد لها ، وكلمـــا فشلت الامم المتحـــدة فى حل مشـــكلة ما ارتفعت أصوات بعدم جدواها وبأنها لا محالة منهارة ، وظلت مـــع ذلك أصوات أخرى تنادى بضرورة تدعيمها وتلافى أوجـــه القصـــور فيهـــا . وتثور التســـاؤلات فى كل هـــذه الأحوال : اين قانون الأمم المتحـــدة ؟ وأين فاعلية هذه الهيئة ؟ وما مصيرها ؟

واذا كان هنـــاك شبه اجمـــاع على ان الأمم المتحـــدة بوضعها الراهن لا تقدم ، خاصة فى مجـــال حفظ السلم والأمن الدوليين ، الصـــورة التى يرجوها لها انصـــار التنظيـــم الدولى ودعاة الســـلام ، الا أن النظـــرة الموضوعية تقتضى أن يـــكون الحكم لها أو عليهـــا ، والتكهن بمصيرهـــا نحو الانهيار أو مزيد من الفعالية ، بعد فحص اكثر دقة واقل تعميما ، فحص أساسه التقييم على ضـــوء الظروف التى نشـــأت فى ظلها الهيئة ، وطبيعة وحدود الاختصاصات والسلطات التى تحددت لها ، وسنـــده واقع كـــل حدث من الأحداث السياسية وظروف العـــلاقات التى كانت تحكم الدول ، وخاصة الكبرى ، اثناء الحدث .

وعلى أية حال فان دراســة تحليلية لميثاق الهيئة العالمية ، وأهدافهـا ومبادئها ، ونظـام العضــوية فيها ، واختصــاصات وسلطات فروعها الرئيسية ، امر يفرض نفسه قبل اى تقييـم للدور الذى قامت به هــذه الهيئــة (١) .

لذلك راينا من المناسب تقسيم دراسة هذا الجزء الى اربعة فصــول :

الفصل الأول ـ ميثاق الأمم المتحدة .

الفصل الثانى ـ أهداف ومبادى الأمم المتحدة .

الفصل الثالث ـ العضوية فى الأمم المتحدة .

الفصل الرابع ـ الفروع الرئيسية للأمم المتحدة .

---

(١) ولما كانت الدراسة التاريخية تفسر الواقع وتساعد على استكشاف المستقبل ، فسنلجأ إلى المقارنة ، فى كثير من الأحكام ، بين الأمم المتحدة وعصبة الأمم .

الفصل الأول

ميثاق الأمم المتحدة

ميثاق الأمم المتحدة هو المعاهدة الدولية المنشئة للهيئة العالمية التي تحدد اهدافها واختصاصاتها واسلوب عملها . ولا ترجع أهمية هذه المعاهدة الدولية الى مجرد انها الوثيقة الرسمية التي يستند اليها عند الخلاف ، وانما باعتبارها « دستورا » للمجتمع الدولي ، تضع من الأسس وتقيم من المؤسسات ما يكفل صيانة السلم وتحقيق التعاون الدولي .

على انه لما كان ميثاق الأمم المتحدة يقتصر على ذكر المبادىء العامة دون تحديد تفصيلي للالتزامات او نظام العمل ، فانه كثيرا ما تثور منازعات خاصة بالتفسير عند تطبيق نصوصه . ويبدو ان اختلاف وجهات النظر بين الدول عند وضع مشروع الميثاق ، وهو أمر طبيعي في معاهدة تضم الغالبية العظمى من دول العالم ، قد دعا المؤسسين الى الاقتصار على تضمين الميثاق ما تم الاتفاق عليه من مبادىء وترك التفاصيل موضع الخلاف معلقة ، على امل ان تتكفل التجربة والممارسة بتحديدها وتوضيحها . وذلك رغم ان توضيح كثير من هذه التفاصيل يعد ، في الواقع ، امرا سياسيا لممارسة نشاط الهيئة . فقد أشارت المادة ٢٧ من الميثاق ، على سبيل المثال ، الى نظام التصويت في مجلس الأمن دون ان توضح معيار التفرقة بين المسائل الموضوعية والمسائل الاجرائية ، ومعيار التفرقة بين النزاع والموقف . كذلك يخلو الميثاق من تحديد واضح لمعنى المسائل التي تدخل في صميم الاختصاص الداخلي للدول ، والتي يمتنع على الأمم المتحدة ان تبحثها . كما ان الميثاق لم يحسم مسألة جواز الانسحاب من الهيئة . وتلك المسائل وغيرها نقاط جوهرية يؤثر عدم ايضاحها في مدى فعالية الأمم المتحدة .

واذا كان اقتصار الميثاق على ذكر المبادىء العامة قد ساعد على خروجه الى حيز الواقع وعلى تحقيق عالمية الهيئة ، وانضمام مختلف القوى اليها ، الا انه فتح مجالا امام تفسيرات عديدة تؤدي أحيانا الى

احتدام الصـــدام بين الهيئة والدول الأعضاء . ولا مناص من الرجـوع فى مثل هذه الأحـوال الى الأعمال التحضرية للميثاق ، وهى غنية بالمناقشـات والوثائق ، لتكشف لنا حقيقة ما أراده مؤسســو الهيئة لها ، وما سعت هذه الهيئة الى تحقيقه من أهداف ، من خلال النصوص العامة .

واذا كان ميثاق الأمم المتحـدة معاهدة دولية جماعية ، شـأن غيرهـا من المعاهدات الدولية ، الا انها ذات طبيعـة قانونية خاصـة ، ذلك إنها لا تقتصر على تقرير حقوق والتزامات متبادلة بين الأطراف ، وانما تنشىء هيـكلا تنظيميـا دائما للمجتمع الدولى ، يتـكون من سلطات تشريعيـة وتنفيذية وقضائية ، مما يجعلها بمثابة دستور للمجتمع الدولى .

ونتناول ، فى مبحثـين ، الأعمال التحضيرية لميثاق الأمم المتحدة ، ثـم طبيعتـه القانونية .

المبحث الأول

الأعمال التحضيرية لميثاق الأمم المتحـدة

ظهرت فـكرة انشاء الأمم المتحـدة منذ بداية الحرب العالمية الثانية ، كرد فعل لفشل عصبة الأمم فى منـع قيـام الحرب . ثم ما لبث هــذا الاحساس أن تحـول الى الرغبـة فى خلق تنظيم عالمى دائم ، قـادر على الحفاظ على السلم ودعم التعاون الدولى .

وقد استمـرت الفتـرة التحضيرية لميثاق الأمم المتحـــدة حوالى اربع سنوات ، مرت خلالها من مرحلة التصريحات الدولية التى تتضمن مجرد الدعوة والأفـكار والاتجاهات العامة ، الى مرحلة المؤتمرات الدولية التى اقرت الأسس والمبـادىء والقواعد المحـددة . فقد صدر التصريح الأول فى عـام ١٩٤١ ، حيث كان الحلفاء يمرون بأحرج فتـرة فى تاريخ النزاع العالمى ، وتوالت تصريحات أخـرى حتى نهاية عام ١٩٤٣ . وعقدت بعد ذلك ، خلال عامى ١٩٤٤ و ١٩٤٥ ، بعض مؤتمرات دولية انتهت بتوقيـع ميثاق الأمم المتحـــدة فى ٢٦ يونيـو ١٩٤٥ ، وبدء نفـاذه اعتـبـارا من ٢٤ اكتـوبر ١٩٤٥ .

أولا ـ مرحلة التصريحات الدولية :

(١) تصريح الأطلنطى (١٤ أغسطس ١٩٤١) :

صدر هذا التصريح عن الاجتماع الذى تم بين روزفلت رئيس الولايات المتحدة الأمريكية وتشرشل رئيس وزراء بريطانيا ، على ظهر الباخرة « برنس أوف ويلز » ، فى ١٤ اغسطس ١٩٤١ . وقد اكد التصريح على بعض المبادىء الديمقراطية التى يجب أن تسود العلاقات الدولية ومنها : ادانة سياسة التوسع الاقليمى ، وحق الشعوب فى اختيار الحكومات التى تمثلها ، وكفالة المساواة بين كافة الدول فى التجارة العالمية ، والتعاون التام بينها فى ميدان العلاقات الاقتصادية والاجتماعية .

وقد جاءت المادة الثانية من التصريح لتقرر ، استنادا الى تلك الأسس النظرية للسلام ، ضرورة وضع نظام امن دائم يقوم على تحريم استخدام القوة ونزع السلاح (١) .

وهكذا اكتفى الحلفاء بالاشارة الى فكرة التنظيم الدائم للسلام دون اى تفصيلات أخرى ، وذلك لانشغالهم فى هذه الفترة فى العلميات العسكرية ضد القوات النازية .

(٢) تصريح الأمم المتحدة (او تصريح واشنطون) (أول يناير ١٩٤٢) :

وقع ممثلو ست وعشرين دولة فى واشنطون ، فى أول يناير ١٩٤٢ ، تصريحا مشتركا اطلقوا عليه اسم « تصريح الأمم المتحدة » (٢) ، يتضمن

---

(١) تقول المادة الثانية من التصريح : « يؤمن الرئيسان بأنه يجب على شعوب العالم جميعا أن تنبذ لأسباب روحية وواقعية استخدام القوة . وأنه لما كانت صيانة السلم فى المستقبل لا يمكن أن تتحقق إذا استمرت الشعوب التى تهدد أو قد تهدد بالقيام بعدوان خارج أقاليمها ، فى استخدام أسلحة برية وبحرية وجوية ، فانهما يريان من الضرورى تجريد الشعوب من السلاح إلى أن ينشأ على نطاق واسع نظام دائم للسلام العالمى » .

(٢) وكانت هذه أول مرة يظهر فيها اسم الأمم المتحدة . وقد اقترح الرئيس الأمريكى روزفلت فى خطاب له فى ٢١ أكتوبر ١٩٤٢ ، أمام مجلسى العموم واللوردات البريطانيين=

اتفاقهم على انشاء تنظيم من أجل الدفاع عن الحيـاة والحرية والاستقـلال والحرية الدينية ، بالاضـافة الى صيانة الحقـوق الانسـانية والعدل » . كما يتضمن اتفاقهم على استخـدام كل امكاناتهم العسـكرية والاقتصادية ضد دول الأعداء وعدم عقد صلح منفرد معهم .

ولما كان قد ابيح انضمـام اى دولة الى هـذا التصريح اذا كانت تقـدم معونات فعلية ضد الهتلرية واعوانها ، فقـد انضمت اليه بعد توقيعه أحدى وعشرون دولة (٣) .

(٣) تصريح موسـكو (٣٠ أكتوبر ١٩٤٣) :

فقد اعلن ممثلو الدول الأربع الكبـرى (الولايات المتحـدة الأمريكيـة — بريطانيا — الاتحاد السوفييتى — الصين) ، لأول مرة فى هـذا التصريح ، تعهدهم الرسمى بانشاء هيئة دولية عامة ودائمـة من اجل صيانة السـلم والأمن الدوليين « تستند الى مبـدأ المساواة فى السيـادة بين كافة الدول المحبة للسـلام ، وتفتح عضويتها لـكل هذه الدول ، كبيرة وصغـيرة » . وهـكذا صارت فـكرة قيام تنظيم ديموقراطى بين الأمم ، والتى تحـدث عنها تصريح واشنطـون ، أكثـر تحـديدا ، وذلك باستنـاها الى مبدأين أساسيين : مبـدأ المساواة فى السيادة بين الدول ، ومبدأ عالمية التنظيم .

= اطلاق اسم « الأمم المتحدة » على المنظمة المزمع قيامها . وقد رحبت الأوساط البريطانية المسئولة بهذه التسمية على أساس أنها تؤكد أن المنظمة قد قامت « نتيجة جهد مشترك أنقذ الإنسانية من هجمات النازيين والفاشيست » ، فضلا عن أنها تؤكد الاعتقاد بأن « هذا الاتحاد الوثيق سوف يستمر فى المستقبل » .

راجع :

Goordrich (L.) et Hambro (E.), «Commentaire de la Charte des Nations Unies», Neuchâtel, 1948, p. 118.

(٣) وكانت فرنسا من بين الدول المنضمة إلى هذا التصريح ؛ وقد تم ذلك فى ٢٦ ديسمبر ١٩٤٤ ، فكانت الدولة الوحيدة ، من ضمن الدول التى عرفت بعد الحرب العالمية الثانية بالدول الخمس الكبرى ، التى لم تكن طرفا أصليا فى هذا التصريح . كما كان عدد من الدول العربية من المنضمين للتصريح : العراق فى ٢٦ يناير ١٩٤٣ ، ومصر فى ٢٧ فبراير ١٩٤٥ ، والمملكة العربية السعودية وسوريا ولبنان فى أول مارس ١٩٤٥ . راجع : د. زكى هاشم ، « الأمم المتحدة » ، القـاهرة ، ١٩٥١ ، ص ٣ ؛ د. حسن الجلبى ، « مبادىء الأمم المتحدة وخصائصها التنظيمية » ، معهد البحوث والدراسات العربية ، القاهرة ، ١٩٧٠ ، ص ١٤ .

(٤) تصريح طهران (أول ديسمبر ١٩٤٣) :

فقد أصدر الرؤساء الثلاثة : روزفلت وستالين وتشرشل ، هذا التصريح مؤكدا على تضامنهم العسكرى ، والتنسيق الكامل بين هيئات اركان حرب العمليات العسكرية التابعة لدولهم ، واعتمادهم على مساهمة ايران وغيرها من الأمم الصديقة المحبة للسلام ، فى اقامة السلام العالمى والأمن والتقدم بعد الحرب ، وفقا لمبادىء تصريح الأطلنطى .

كما أكد التصريح على عزم الرؤساء على التعاون مع جميع الشعوب الراغبة فى القضاء على السيطرة والاستعباد ، وحرصهم على أن يؤلفوا معها « أسرة عالمية للشعوب الديموقراطية » (٤) .

واذا كانت التصريحات الدولية السابقة تفصح عن اتفاق الدول وشعوبها حول ضرورة وجود منظمة عالمية ، فقد تعددت الآراء حول الشكل المقترح لهذا المنظمة والأسس التى يمكن أن تقوم عليها . فقد كان من رأى البعض احياء عصبة الأمم ومحاولة سد الثغرات التى كشف عنها العمل ، وذلك على أساس أن دعم تجربة قائمة أفضل من بدء تجربة جديدة . الا أن الاتجاه الغالب كان يدعو الى اقامة تنظيم جديد منفصل تماما عن عصبة الأمم ، استنادا الى أن العصبة قد فشلت فى تحقيق وصف العالمية (٥) وفى

---

(٤) يقول التصريح :

«La coopération et la participation active de toutes les nations, grandes ou petites, dont les peuples sont, de coeur et d'esprit, prêts comme les nôtres à consacrer leurs efforts, à supprimer la tyrannie et l'asservissement, l'oppression et l'intolérance .. (ces nations) seront les bienvenues quand elles viendront nous rejoindre dans la famille universelle des nations démocratiques».

انظر : جودريش وهامبرو ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ١٤ . وانظر أيضاً :

Van Asbeck and Verzijl, «United Nations Textbook», Leyden, 1950, p. 14.

(٥) وقد كان من الصعب تصور موافقة الكونجرس الأمريكى على قبول الانضمام إلى العصبة بعد رفضه التصديق على عهدها فى أعقاب الحرب العالمية الأولى ، رغم كل المحاولات التى بذلت لدفع الولايات المتحدة إلى الانضمام . كما كان من المتعذر موافقة الاتحاد السوفييتى على العودة إلى العصبة ، بعد فصله من عضويتها فى عام ١٩٣٩ .

اقامة نظام سلم فعال ، فضـلا عن أن عددا كبيرا من الدول قد أعلن عن عدم ثقته فيها وعدم التزامه بما تفرضه من عقوبات (٦) .

وكانت هناك ثلاثة آراء حول شكل التنظيم الجديد :

(أ) رأى يدعو الى انشـاء تحالف عسـكرى دائم بين الولايات المتحـدة والاتحاد السـوفييتى ودول الكومنولث البريطانى ، على أن تدعى الصـين للتشاور بالنسبة للمسائل المتعلقـة بالقارة الآسيوية . ويختص هذا التحالف بالاشراف على تنفيذ معاهدات الصلح مع الدول المهزومة ، وتحمل مسئولية صيانة الأمن بعد انتهاء الحرب ، واستخدام القوة لرد العدوان ، فضـلا عن التشاور مع باقى الدول فى حالة اضطراب السلم والأمن الدوليين .

وقد كان هـذا الرأى محل اعتراض ، باعتبار أن نظام الأحلاف العسكرية نظام مؤقت بطبيعته ، يتأثر بتغير السياسات الوطنية للدول الأعضـاء فيه . فضـلا عن أنه يعنى ، وبالـذات من وجهـة نظـر الدول الوسطى والصغرى ، احلال ديكتاتورية جديدة مفروضـة من الدول الأربع العظمى المنتصرة فى الحرب محل ديكتاتورية دول المحـور التى ناضلت كل الشعوب المحبة للسـلام فى سبيل القضاء عليها (٧) .

(ب) رأى ينـادى بأن يكون التنظيم الجـديد على نمط فـكرة الاتحاد الأمريكى الذى ضـم الجمهوريات الأمريكيـة الاحدى والعشرين سنـة ١٨٩٩ ، والذى يقوم على أساس المساواة فى السيادة بين هذه الجمهوريات ، وعـدم تدخـل أى منها فى الشئـون الداخلية أو الخارجية للجمهوريات الأخرى ، والتزامها بحـل منازعاتها سلميا ، واعتبار أى تهديد أو عدوان على احداها واقعا عليها جميعا ويستلزم اجراء دفاعيـا جماعيا . وتتولى هيئات الاتحاد تنفيذ هـذه الأسس .

---

(٦) مثال ذلك التصريح المشترك الصادر عن اجتماع وزراء خارجية الدنمرك وفنلندا والنرويج وهولندا والسويد وسويسرا فى أول يوليو ١٩٣٦ . راجع د. حامد سلطان ، « تطور مذهب الحياد » ، ١٩٣٨ ، (النسخة الفرنسية) ، ص ٣٢٣ .

(٧) راجع د. حامد سلطان ، « القانون الدولى العام فى وقت السلم » ، الطبعة الأولى ، ١٩٦٢ ، ص ٨٢٣ — ٨٢٤ .

ولم يحظ هذا الرأى بتأييد كبير ، ذلك انه اذا كان هذا الاتحاد قد استطاع أن يصون السلام بين الجمهوريات الأمريكية ، الا انه كيان اقليمى تختلف ظروفه ، بالطبيعة ، عن ظروف نظام يهدف الى ضم كل الدول ايا كانت مواقع أقاليمها .

(جـ) رأى يدعو الى أن يكون التنظيم الجديد ، تنظيما عالميا دائما ، يستند الى أهداف ومبادىء واضحة ، ويعمل بواسطة اجهزة ذات اختصاصات محددة وسلطات فعالة .

وقد تبنى هذا الرأى « سمنر ويلز » (Sumner Welles) وكيل وزارة الخارجية الأمريكية ، منتقدا الرأيين السابقين ، وشارحا بالتفصيل فى كتاب بعنوان «Time for decision» ، تصوره للمنظمة الدولية العالمية (٨) . ويدعو مشروع سمنر ويلز الى انشاء مجلس تنفيذى مؤقت يتكون من احد عشر عضوا : أربعة يمثلون الدول الكبرى ، وسبعة يمثلون المناطق الاقليمية فى العالم . ويتولى هذا المجلس اعداد نظام لحفظ السلام تقوم بتنفيذه الأمم المتحدة . وكان من رأى ويلز أن يتولى هذا المجلس بصفة مؤقتة الاشراف على صيانة السلم الى ان يتم وضع النظام الدولى الجديد .

---

(٨) تجدر الإشارة إلى أنه لما كانت حكومات الدول مشغولة ، فى ذلك الوقت ، فى العمليات العسكرية ضد القوات النازية ، فقد استعان عدد منها ببعض الهيئات العامة والخاصة لدراسة تصور شكل التنظيم المقترح قيامه . ومن أمثلة ذلك « اللجنة الجامعية لمسائل ما بعد الحرب » التى كونتها الولايات المتحدة الأمريكية فى ١٩٤٣ ، « والجماعة الأمريكية الكندية » ، التى نظمت ، تحت رعاية مؤسسة كارنجى (Carnegie Dotation) عدة مؤتمرات انتهت بوضع مشروع تم نشره فى ١٩٤٤ تحت عنوان « القانون الدولى فى المستقبل » . كما أعدت لجنة « شوتويل » (Shotwell) ، فى ١٩٤٤ ، مشروع ميثاق منظمة دولية ، كان من أهم ما يتضمنه انشاء قوة بوليس دولية .

وقد كان لمثل هذه الدراسات أصداء لدى الحكومتين الإنجليزية والأمريكية : فقد أعلن تشرشل فى خطاب له أمام مجلس العموم البريطانى فى ٢١ مارس ١٩٤٣ ضرورة وجود تنظيم دولى جديد . كما أثار « كوردل هال » (Cordell Hull) أمام الكونجرس الأمريكى موضوع حتمية التنظيم العضوى للمجتمع الدولى والموافقة على مبدأ وجود منظمة عالمية .

وقد دفعت هذه التيارات من اتجاهات الرأى العام دول الحلفاء إلى اتباع خطوات أكثر تحديداً نحو إنشاء الهيئة الدولية .

وقد حدد المشروع اختصاصات ووظائف المجلس ، واهمها تسوية المنازعات بالطرق السلمية ، واتخاذ تدابير القمع ، والاشراف على شئون التسليح والتعاون مع التنظيمات الاقليمية (٩) .

وقد قررت « لجنة شئون ما بعد الحرب » الامريكية عرض هذا المشروع على حكومتى الاتحاد السوفييتى وبريطانيا لدراسته ومناقشة تفصيلاته . وقد أصبح هذا المشروع ، بالفعل ، ركيزة أساسية للمؤتمرات الدولية التى انعقدت بهدف انشاء هيئة الأمم المتحدة .

ثانيا — مرحلة المؤتمرات الدولية :

(١) مقترحات دومبرتون أوكس (٧ أكتوبر ١٩٤٤) :

عقد ممثلو الصين والاتحاد السوفييتى وبريطانيا والولايات المتحدة فى اغسطس ١٩٤٤ مؤتمر دومبرتون أوكس (Dumbarton Oaks) للبحث فى الأسس التى تقوم عليها الهيئة العالمية المقرر انشاؤها ونظام عملها . ولما كان الاتحاد السوفييتى لم يعلن الحرب بعد على اليابان ، فقد تجنب الاجتماع بالصين ، التى كانت فى حرب مع اليابان ، اجتماعا مباشرا . ولذلك عقدت جلسات هذا المؤتمر على مرحلتين : الأولى بين الولايات المتحدة وبريطانيا والاتحاد السوفييتى فى الفترة من ٢ اغسطس الى ٢٨ سبتمبر ١٩٤٤ ، والثانية بين الولايات المتحدة وبريطانيا والصين فى الفترة من ٢٩ سبتمبر الى ٧ أكتوبر ١٩٤٤ .

وقد أسفرت هذه الاجتماعات عما أطلق عليه « مقترحات دومبرتون أوكس » التى تضمنت توصيات خبراء الدول الكبرى فيما يتعلق بأهداف ومبادىء الهيئة ، والأسس التى يرون ان يقوم عليها نظام العمل .

وتعد هذه المقترحات أول مشروع تفصيلى ، تنتقل به الهيئة الدولية المزمع انشاؤها ، من مرحلة التفكير والاعداد ، الى مرحلة الصياغة . وهى تنقسم الى اثنى عشر فصلا تتضمن الاتفاق على :

---

(٩) راجع تفصيلات المشروع فى مؤلف الدكتور حامد سلطان السابق الإشارة اليه ، ص ٨٢٩ — ٨٣٢ .

١ — اقامة تنظيم دولى يعرف باسم الأمم المتحدة يعمل على حفظ السلم والأمن الدوليين ، وتحقيق التعاون الدولى فى العلاقات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، وتنسيق جهود الأمم لضمان المصالح المشتركة ، مستندا الى المبادى الآتية :

(أ) المساواة فى السيادة بين الدول .

(ب) تنفيذ الالتزامات الدولية بحسن نية .

(ج) فض المنازعات الدولية بالوسائل السلمية .

(د) الامتناع عن استخدام القوة فى العلاقات الدولية .

(هـ) تقديم المساعدة للتنظيم الدولى عندما يقتضى الأمر استخدام القوة .

(و) عدم مساعدة الدول التى يتخذ ضدها عمل من اعمال القمع .

(ز) وجوب ان تعمل الهيئة على أن تسير الدول غير الأعضاء بهدى من هذه المبادىء .

٢ — يتكون التنظيم الدولى من الفروع الآتية :

(أ) جمعية عامة تتولى مناقشة كل الأمور المتعلقة بحفظ السلم ودعم التعاون الدولى .

(ب) مجلس امن يتكون من احدى عشر دولة (خمسة منها دائمة وستة تنتخب لمدة سنتين) ، ينعقد بصفة مستمرة ، وتكون مهمته بحث المسائل التى تهدد السلم والأمن الدوليين ، وله ان يتخذ كل القرارات اللازمة للمحافظة عليهما ، بما فى ذلك التدابير العسكرية .

(جـ) محكمة عدل دولية . غير ان المقترحات لم تحدد ما اذا كانت ستنشأ محكمة جديدة ، ام ستستمر المحكمة الدائمة للعدل الدولى . كما لم تحدد اختصاصات هذه الهيئة القضائية .

٣ — يتمتع كل من الجمعية العامة ومجلس الأمن باختصاصات وسلطات محددة من أجل المحافظة على السلم ومنع وقوع العدوان ، وقمعه فى حالة وقوعه (١٠) .

---

(١٠) يتبين من مضمون هذه المقترحات بشأن أهداف الهيئة ومبادئها ، وتوزيع =

وقـد لعبت مقتـرحات دومبراتون أوكس دورا حاسما فى نشـأة هيئـة الأمم المتحـدة . بل ان ميثاق الهيئة لم يفعل ، كمـا سنرى ، اكثـر من أنه اقر فى معظم نصوصه النتائج التى توصلت اليها هذه المقترحات (١١) .

ومع ذلك ، فقد ظلت هنـاك مسـائل هامة معلقة ، فلم ينعقـد الاتفاق ، فى هذه المقترحات ، حول نظام التصويت فى مجلس الأمن ، وتركت هذه المسألة حتى يتم اتفاق الدول الكبرى عليها فيمـا بعد . وقد انتهـزت هـذه الدول اول فرصة لحسم هذه المسألة الجوهرية .

(٢) مؤتمر يالتا (١١ فبراير ١٩٤٥) :

انعقـد مؤتمر يالتـا بين الولايات المتحـدة الأمريكيـة والاتحاد السوفييتى وبريطانيا فى الفتـرة من ٤ الى ١١ فبـراير ١٩٤٥ ، لبحث المسـائل التى ما زالت معلقة ، واهمها نظـام التصويت فى مجلس الأمن وتعيين الأقاليـم التى توضع تحت نظام الوصاية .

وقد تم الاتفـاق بالنسبة للمسألة الأولى على صيغة أصبحت تعـرف باسم « صيغة يالتا » ، تتلخص فى اشتراط اجماع الدول الخمس الكبرى عند التصويت على المسائل الموضوعية داخل مجلس الأمن ، وهو ما جـرى العمـل على تسميته بحق الاعتراض أو الفيتو .

=الاختصاصات داخلها ، مدى التشابه بينها وبين عصبة الأمم . وان كانت المقترحات قد خولت مجلس الأمن ، فى سبيل تنفيذ قراراته ، سلطات وتسهيلات متعددة لم يكن يتمتع بها مجلس العصبة .

(١١) ويرجع ذلك إلى أنه تم إعداد هذه المقترحات فى وقت كان انتصار الحلفاء فيه وشيكا ، وغدا فيه استقرار السلام بطريقة فعلية ، عن طريق منظمة عالمية جديدة ، أمراً ضروريا . هذا بالإضافة إلى أن ممثلى الحكومات فى دومبرتون أوكس كانوا من الشخصيات الهامة التى تعبر عن وجهة النظر الرسمية للحكومات . ولذلك أعلن هدسون « ان الاخفاق فى الموافقة على هذه المقترحات يعنى عدم انشاء منظمة دولية على الإطلاق . ومن المستحيل أن يتقبل هذا الاحتمال من يهتمون بالقانون الدولى ، ومن يبذلون كل جهودهم للمعاونة على تجنب نشوب حروب جديدة » . راجع :

Hudson (M.O.), «An approach to the Dumbarton Oaks Proposals», A.J.I.L., January, 1945, p. 95.

اما بالنسبة للمسألة الثانية فقد تم الاتفاق على أن الأقاليم التى توضع تحت نظام الوصاية الذى سينشأ وفق ميثاق الهيئة الجديدة ، هى الأقاليم التى كانت تخضع لنظام الانتداب فى ظل عصبة الأمم ، والمستعمرات التى ستنتزع من الدول المنهزمة فى الحرب ، والأقاليم التى ستدخل باختيارها فى هذا النظام .

وقد رأى المؤتمر ضرورة البدء فى الخطوات التنفيذية لخروج الهيئة العالمية الى حيز الوجود (١٢) ، واهمها دعوة « جمعية تأسيسية للأمم المتحدة » ، تتولى ، على ضوء مشروعى دومبرتون أوكس ويالتا ، وضع ميثاق الهيئة الجديدة ، ولذلك قرر الدعوة الى مؤتمر دولى يعقد بالولايات المتحدة الأمريكية فى ٢٥ أبريل ١٩٤٥ ، تحضره الدول الموقعة على « تصريح الأمم المتحدة » فى أول يناير ١٩٤٢ ، وتلك التى أعلنت الحرب على دول المحور قبل اول مارس ١٩٤٥ (١٣) .

(٣) مؤتمر سان فرانسيسكو (٢٦ يونيو ١٩٤٥) :

انعقد هذا المؤتمر تحت اسم « مؤتمر الأمم المتحدة للتنظيم الدولى » والحرب ما زالت مشتعلة ، بدعوة من الولايات المتحدة الأمريكية باسمها ، ونيابة عن بريطانيا والاتحاد السوفييتى والصين (١٤) ، وذلك فى التاريخ الذى حدده مؤتمر يالتا (٢٥ أبريل ١٩٤٥) . وقد استمرت أعمال المؤتمر ، الذى ضم خمسين دولة ، لمدة شهرين ، دارت خلالهما

---

(١٢) جاء فى قرارات مؤتمر يالتا : « لقد عقدنا العزم على أن ننشىء مع حلفائنا فى أقرب فرصة ممكنة هيئة دولية عامة من أجل المحافظة على السلم والأمن . ونعتقد أن هذه الهيئة ضرورية ، سواء لمنع الاعتداء أو لإزالة الأسباب السياسية والاقتصادية والاجتماعية التى قد تؤدى إلى الحرب ، وذلك بالتعاون الوثيق المستمر بين كل الشعوب المحبة للسلام » .

(١٣) وكان من بين ما قرره المؤتمر أيضاً توجيه الدعوة لاجتماع « لجنة المتشرعين » لوضع مشروع نظام أساسى لمحكمة عدل دولية ، تكون على غرار المحكمة الدائمة للعدل الدولى . وقد تمكن ممثلو أربع وأربعين دولة ، فى الفترة من ٩ إلى ٢٠ أبريل ١٩٤٥ ، من اعداد المشروع المطلوب .

(١٤) رفضت الحكومة المؤقتة لفرنسا أن تكون من الدول الداعية ، والتى كان يطلق عليها اسم : (Puissances convoquantes)

المناقشات استنـــادا الى مقترحات دومبرتون أوكس والتعـديلات التى ادخلتها عليها لجان العمل واللجان الفنية المنبثقة عنها .

وقد قرر المؤتمـر العدول عن قاعدة الاجمـاع ، التى كانت تعد قاعـدة عامة فى أسلوب عمل معظم المنظمـات الدولية حتى ذلك الوقت ، واخـذ بدلا منها بقاعدة اغلبية الثلثين فيمـا يتعلق بالمسـائل الهـامة ، والأغلبية العادية فى المسـائل الأخرى . اما فيمـا يتعلق بنظـام التصويت فى مجلس الأمن ، فقـد اقـر المؤتمر صيغة يالتـا بما تخوله من حق الفيتـو للدول الكبرى . وقد حرص أعضاء المؤتمر ، بتأثير من التقاليد الأنجلوسكسونية ، على الا يـكون الميثـاق فى صـورة دستـور جامـد يتضمن احـكاما محـددة قاطعة ، وانما ان يتمتـع بأكبـر قـدر ممكن من المرونة ، وان يقتصر على ذكر المبادىء والاتجاهات العامة بما يسمح بتطويعه لمقتضيـات التطور السريع فى العلاقات الدولية .

وقد تم اقرار الميثـاق بالاجماع فى جلسة ٢٥ يونيو ، وتـم توقيعه من ممثلى الدول الخمسين فى ٢٦ يونيو ١٩٤٥ (١٥) . وجـرى التصديق على الميثاق ، وفق ما تقضى به القواعد العامة ، من السلطات المختصـة فى الدول الموقعـة (١٦) ، ليصبح نافذا قانونا اعتبار من ٢٤ اكتـوبر ١٩٤٥ بتمـام ايداع التصديقات عليـه لدى حـكومة الولايات المتحـدة الأمريكيـة (١٧) من قبل الدول الخمس الكبرى واغلبية الدول الأخرى (١٨) .

وتجـدر الاشارة الى ان الميثاق لم يضمن نصـا يخول الدول الموقعـة

---

(١٥) وقد اكسبها هذا التوقيع صفة الأعضاء الأصليين فى المنظمة الدولية . ويلاحظ أن بولندا لم تكن قد دعيت لحضور المؤتمر لاختلاف الدول الكبرى حول الاعتراف بالحكومة المؤقتة التى كانت قائمة بها حينذاك . ولكن لما كانت بولندا قد وقعت تصريح الأمم المتحدة فى ١٩٤٢ ، فقد اعتبرت من الدول المؤسسة للهيئة ، وتقرر ترك مكان بين التوقيعات لممثلها الذى قام بتوقيع الميثاق فى تاريخ لاحق (٢٥ أكتوبر ١٩٤٥) .

(١٦) تنص المادة ١/١١٠ من الميثاق على أن « تصدق على هذا الميثاق الدول الموقعة عليه كل منها حسب أوضاعه الدستورية » . وهكذا جاء النص صريحا فى وجوب أن يتم التصديق وفقاً للأوضاع الدستورية لكل دولة ؛ أى أنه رفض ترتيب أى أثر قانونى على التصديق الناقص الذى يتم بالمخالفة للشروط المقررة فى دستور الدولة .

(١٧) مادة ٢/١١٠ من الميثاق .

(١٨) مادة ٣/١١٠ من الميثاق .

أو المصدقة حق ابداء تحفظات . لذلك فليس من الجائز ايراد مثل هذه التحفظات . وقد قامت الدول بالفعل بالتوقيع وبايداع تصديقاتها دون أى تحفظات . وكانت قد أثيرت مناقشات حول جواز ابداء هذه التحفظات فى بعض برلمانات الدول ، الا أنها رفضت الفكرة حتى لا يحدث انتقاص من قيمة الميثاق ، وحتى لا يكون هناك اخلال بمبدأ المساواة بين الدول (١٩) .

بدء نشاط الامم المتحدة :

لما كان بدء النشاط الفعلى للأمم المتحدة ، وبصفة خاصة تنظيم انعقاد الدورة الأولى للجمعية العامة ، يقتضى اعدادا دقيقا وخطوات تنفيذية ، فقد كان من بين ما قرره مؤتمر سان فرانسيسكو تشكيل لجنة يعهد اليها باعداد الترتيبات اللازمة لاخراج أجهزة الأمم المتحدة الى حيز الوجود . وكانت هذه اللجنة ، التى أطلق عليها اسم « اللجنة التحضيرية » ، تضم ممثلا عن كل دولة من الدول التى وقعت الميثاق .

وقد استطاعت هذه اللجنة ، بمعاونة لجنة تنفيذية وعشر لجان فنية ، ان تضع الأحكام المتعلقة ببدء عمل فروع الهيئة ، مثل اعداد جداول أعمال مؤقتة لأدوار الانعقاد الأولى ، وانتخاب الأعضاء غير الدائمين فى مجلس الأمن ، وانتخاب قضاة محكمة العدل الدولية .

والى جانب ذلك ، بحثت اللجنة التحضيرية بعض جوانب القصور فى الميثاق واعدت مقترحات بشأنها لتكون محل نظر الجمعية العامة فى أول اجتماع لها . ومن أمثلة هذه الجوانب ما يتعلق بالتنظيم الداخلى لفروع الهيئة ، ولائحة الموظفين ، والنظام المالى للهيئة ، واسلوب ربط الوكالات المتخصصة بها ، والمشكلات المالية المترتبة على تصفية عصبة الأمم .

ونظرا لتعدد الموضوعات وتشعبها فقد اقترحت اللجنة تقسيم

---

(١٩) راجع ، من أجل مزيد من التفاصيل ، د. حامد سلطان ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٨٥٧ - ٨٥٩ .

جدول أعمال دور الانعقـاد الأول للجمعيـة العامة الى قسمين : الأول يتناول الموضوعات الخاصة بتنظيم الهيئة مما يدخـل عادة فى اختصـاص الجمعيات التأسيسية ، والثانى يتناول المسائل التى تدخـل فى الاختصاص العادى للجمعيـة ، وبهـذه الصفـة المزدوجـة دعت اللجنـة التحضيرية الجمعية العامة للانعقاد بمدينة لندن فى ١٠ يناير ١٩٤٦ (٢٠) .

وقد بدأ منـذ ذلك التاريخ عصر الأمم المتحـدة (٢١) ، كمرحلة جديـدة متميـزة فى تاريخ العلاقات الدولية والتنظيـم الدولى ، تسعى الى اقـرار السلام ، ودعم التعاون الدولى على أسس من القانون .

المبحث الثـانى

الطبيعة القانونية لميثاق الأمم المتحـدة

يتـكون ميثاق الأمم المتحـدة من تسـعة عشر فصـلا تتضمن مائـة واحدى عشر مادة . ويسبق هـذه الفصول ديباجة تشـير الى البواعث التى دفعت الى قيـام المنظمة العالمية ، والى بعض المبـادىء التى تستنـد اليها فى عملها .

وقد ثار الجـدل حول قيمة الديباجة القانونية ، وعمـا اذا كان يجب اعتبارها جـزءا من الميثـاق ، تترتب عليهـا جميـع الآثار القانونية التى

(٢٠) ولما كان ميثاق الأمم المتحـدة لا يتضمن نصا خاصا بمقر الهيئة ، على عكس عهد عصبة الأمم الذى كان يحدد فى مادته السابعة أن جنيف هى مقر العصبة ، فقد قررت الجمعية العامة فى ١٤ فبراير ١٩٤٦ اختيار مدينة نيويورك مقراً للأمم المتحدة .

وكان من بين العوامل التى أدت إلى اختيار هذه المدينة ، الرغبة فى ضمان استمرار اهتمام الولايات المتحدة بالهيئة العالمية ، والإسهام فى أنشطتها ، بما لا يسمح لها بالعودة إلى اتباع سياسة العزلة التى أدت إلى عدم اشتراكها فى عصبة الأمم . وقد تبرع روكفلر ، الثرى الأمريكى ، بثمانية ملايين ونصف دولار لإقامة مقر المنظمة العالمية فى نيويورك . راجع :
U.N. A/64, 1er juillet 1946, p. 37.

(٢١) عقدت الجمعية العامة لعصبة الأمم آخر دورة لها (الحادية العشرين) فى جنيف ، فى الفترة من ٨ إلى ١٨ أبريل ١٩٤٦ ؛ وأعلنت فى نهايتها حل العصبة ، ونقل أموالها وممتلكاتها ووظائفها إلى هيئة الأمم المتحدة .

ترتبها الأجزاء الأخرى . وقد أقرت اللجنة الفنية لمؤتمر سان فرانسيسكو الرأى الغالب فى الفقه الذى يعتبر ديباجة أى معاهدة دولية جزءا متمما لها ، له نفس القيمة القانونية لباقى المعاهدة (٢٢) .

والواقع أن الديباجة لا تختلف من حيث الشكل عن الفصول الأخرى من الميثاق ، كما لا يمكن الدفع ، من ناحية الموضوع ، بأن الديباجة تقتصر على ذكر المبادىء والاتجاهات العامة التى يتعذر تطبيقها ؛ ذلك أن هذه العمومية لا تنتقص من أهمية الأحكام الواردة بها (٢٣) ، وهى على أى حال لا تزيد فى ذلك عن العمومية التى اتسمت بها أحكام الفصل الأول . وهكذا يعتبر الميثاق وحدة متكاملة ، لا تختلف أحكامه الواردة فى الديباجة ، من حيث قيمتها القانونية ، عن تلك الواردة فى باقى النصوص .

ويحدد شكل ومضمون الميثاق طبيعته القانونية . وهى طبيعة قانونية مزدوجة : فهو معاهدة دولية جماعية ، من ناحية ، وذو قيمة دستورية ، من ناحية أخرى .

أولا — ميثاق الامم المتحدة معاهدة دولية جماعية :

الميثاق ، من حيث خصائصه الشكلية ، معاهدة دولية جماعية ، ومن ثم تسرى عليه كافة القواعد الخاصة بالمعاهدات ، من حيث شروط

---

(٢٢) جاء فى تقرير اللجنة الفنية :

«(Les dispositions de la Charte), étant indivisibles dans ce cas comme dans celui de tout autre document juridique, ont la même valeur, et sont également opérantes». Voir : «Documents de la Conférence des Nations Unies sur l'Organisation Internationale», (U.N.C.I.O.), San-Francisco, 1945, vol VI, p. 465.

وانظر أيضاً :

Salmon (A.), «Le Préambule de la Charte, base juridique de l'O.U.N.», Paris, 1946; Verdross (A.), «Idées directrices de l'Organisation des Nations Unies», R.C.A.D.I., 1953, vol. 83, p. 8.

(٢٣) إذا كانت الديباجة لا تتضمن ، بحكم طبيعتها ، التزامات محددة فى مواجهة الدول الأطراف ، إلا أنها تساعد على تفسير هذه الالتزامات وتحديد مضمونها . راجع د. محمد حافظ غانم ، « المنظمات الدولية » ، ١٩٦٧ ، ص ١٠٠ ؛ ود. عائشة راتب ، « التنظيم الدولى » ، الكتاب الأول ، ١٩٧١ ، ص ٧٣ — ٧٤ .

صحة الانعقاد (٢٤) ، والآثار القانونية ، وحالات الانقضاء . ومن أهم هذه القواعد ، قاعدة « قدسية الاتفاقات الدولية » أو « المعاهدة شريعة المتعاهدين » (Pacta sunt servenda) . ويترتب على ذلك :

١ ــ أن الميثاق معاهدة رضائية ، يرجع أساس الالتزام بها الى ارادة الدول الحرة التى عبرت عنها بالتوقيع والتصديق .

٢ ــ انه يضم مجموعة دول ذات سيادة بوصفها اشخاصا قانونية دولية ، وعليه فلا يمكن ان يضم أمما او أفردا .

٣ ــ تسرى على الميثاق كل القواعد التقليدية المتعلقة بتفسير المعاهدات ، بالنسبة لتحديد من يقوم بالتفسير او قواعد التفسير .

ففيما يتعلق بمن يقوم بالتفسير ، كان هناك اقتراح بلچيكى أمام مؤتمر سان فرانسيسكو بأن يكون تفسير الميثاق من اختصاص الجمعية العامة وحدها (٢٥) ، كما كان هناك اقتراح آخر بأن يكون ذلك من اختصاص محكمة العدل الدولية (٢٦) ، الا أن المؤتمر لم يأخذ بأى الاقتراحين ، واعلن فى تقريره أن من حق كل فرع من فروع الهيئة ، وهو بصدد مباشرة وظائفه ، ان يتولى تفسير أجزاء الميثاق المتعلقة باختصاصاته وسلطاته . ولا يخرج هذا الحكم ، فى الواقع ، عما جرى عليه العمل فى المنظمات الدولية .

أما فيما يتعلق بقواعد التفسير ، فلم يرد أى تحديد لها فى تقرير المؤتمر أو نصوص الميثاق ، ومن ثم تسرى عليه كل القواعد التى يستهدى بها المفسر عند تفسير المعاهدات الدولية ، وبصفة خاصة تلك

---

(٢٤) رغم أن الديباجة تبدأ بعبارة « نحن شعوب الأمم المتحدة » ، على عكس عهد عصبة الأمم الذى استخدم عبارة « نحن الدول السامية » ، فان ذلك لا يغير من طبيعة الميثاق باعتباره معاهدة بين الدول . وقد حرصت الديباجة على أن تؤكد فى نهايتها على اتفاق « الحكومات » على إنشاء هيئة الأمم المتحدة . ويبدو أن استخدام لفظ « الشعوب » فى هذا الموقع وغيره ، لم يكن إلا بقصد بيان أن الهيئة تمثل المجتمع الدولى ، وتعمل من أجل مصالح كل الأمم . راجع جودريش وهامبرو ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ١١٤ .

(٢٥) U.N.C.I.O., vol. IV, Doc. 2/6/7 (K, I, 4, No. 1).

(٢٦) U.N.C.I.O., vol. XIII, Doc. 873, 1V/2/37 (1), No. 1

التى تقضى بتفسير الميثـاق على ضـوء اهداف المنظمـة الدولية ، وبمـا يسـمح بالاعتراف لها بـكل الاختصـاصات الضمنيـة اللازمـة لمباشرة وظائفهـا (٢٧) .

٤ ـ يخضع تعديل ميثاق الأمم المتحـدة للقواعـد العـامة لتعـديل المعاهدات ، الا انه يكفى ، خلافا لما تقضى به هـذه القواعد ، لكى يصبح التعديل نافـذا ، ان توافق عليه اغلبية ثلثى اعضـاء المنظمة ، على أن يكون من بينهم الأعضاء الدائمون فى مجلس الأمن (مادة ٢/١٠٩) . وعليه يمكن أن يصبح التعديل ساريا ، رغم عـدم موافقة بعض الدول الأعضاء عليه . وان كان يجوز لهذه الدول ، وفق ما تقضى به الاعمـال التحضيرية للميثاق ، أن تنسحب من المنظمة فى مثل هذه الحالة (٢٨) .

ثانيا ـ ميثاق الامم المتحدة ذو قيمة دستورية :

فاذا كان ميثاق الأمم المتحـدة معاهـدة دولية جماعية ، الا أن المعاهدة اطار عام ، يختلف مضمونه من حالة الى اخـرى . فقد يكون هذا المضمون مشابها للعقد فى القانون الخاص ، وقـد يـكون ، على العكس ، اشبـه باللائحة أو التشريع ، أو الدستور .

ولمضمون ميثـاق الامم المتحـدة قيمة دستورية (٢٩) ، لانه لا يكتفى بترتيب

---

(٢٧) راجع ما سبق ذكره عن قواعد تفسير مواثيق المنظمات الدولية .

(٢٨) راجع ما سبق ذكره عن تعديل مواثيق المنظمات الدولية ؛ ود . حامد سلطان ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٨٠ وما بعدها .

(٢٩) يقول Stettinius (E.R.) :

«Its outstanding characteristic and key to its construction is its dual quality as declaration and as constitution. As declaration, it constitutes a binding agreement by the signatory nations to work together for peaceful ends to adhere to certain standars of international morality. As constitution, it creats four overall instruments by which these ends may be achieved in practice and these standars actually maintained. The first function of the Charter is moral and idealistic. The secod realistic and practical.»

التزامات في مواجهة الأطراف ، وانما يحقق تنظيما للمجتمع الدولي ، وينشيء فيه من المؤسسات ما يجعله اشبه بالدستور الداخلي للدولة .

وتلعب هذه القيمة الدستورية للميثاق دورا حاسما في تحديد علاقته بالمعاهدات الدولية ، من ناحية ، وبالمبادىء العامة للقانون الدولي ، من ناحية أخرى .

(أ) علاقة ميثاق الامم المتحدة بالمعاهدات الدولية :

يسمو ميثاق الامم المتحدة في قيمته القانونية على باقي المعاهدات الدولية ، وبالتالي تكون له اولوية في التطبيق على ما عداه من معاهدات اخرى . فقد جاءت المادة ١٠٣ منه صريحة قاطعة في تقرير أنه في حالة تعارض الالتزامات التي ترتبط بها الدول الاعضاء بالمنظمة ، وفقا لاحكام هذا الميثاق ، مع أي التزام دولي آخر يرتبطون به ، فالعبرة بالتزاماتهم المترتبة على هذا الميثاق . وهذه الاولوية مطلقة ، تسري في مواجهة كل اتفاق يخالف أحكام الميثاق ، بغض النظر عن تاريخ هذا الاتفاق أو الدول الموقعة له . وبمعنى آخر فهي تسري في مواجهة الاتفاقات الدولية السابقة واللاحقة على صدور الميثاق ، كما تسري بالنسبة للاتفاقات الموقعة بين دول أعضاء في الامم المتحدة ، أو بين دول أعضاء واخرى غير أعضاء بها (٣٠) .

= راجع مقاله بعنوان :

«The United Nations Charter as declaration and as constitution.»

المجلة المصرية للقانون الدولي ، ١٩٤٥ ، وثائق ، ص ١٤٩ . وانظر نفس المعنى عند : د. زكي هاشم ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ١١ ؛ د حامد سلطان ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٨١١ ؛ ود. عبد الله العريان ، « دور القانون الدولي في الأمم المتحدة » ، المجلة المصرية للقانون الدولي ، ١٩٦٧ ، ص ٩٥ — ٩٦ .

(٣٠) كان عهد عصبة الأمم يفرق بين حالة الاتفاقات السابقة على العهد ، والاتفاقات اللاحقة عليه ؛ كما كان حكمه قاصراً على المعاهدات التي تعقدها الدول الأعضاء في العصبة . فقد كانت المادة ٢٠ منه تنص على أن : « يوافق أعضاء العصبة ، كل فيما يخصه ، على أن هذا العهد يلغي جميع الاتفاقات الخاصة السابقة عليه ، والتي تتعارض أحكامها مع أحكامه . كما يتعهدون رسميا بألا يعقدوا في المستقبل اتفاقات تتعارض مع أحكام العهد. وفي الحالة التي يكون فيها=

ويتضح من ذلك أن ميثاق الامم المتحدة لا يعتبر اتفاقا اسميا بين الدول الاعضـــاء فحسب ، وانما هو فى الحقيقة قانون اساسى للجماعة الدولية كلهـــا .

ولعل مرجع هذه الاولوية المطلقة التى منحتها الامم المتحـدة لميثاقها ، هو أن هذه الهيئة ، على عكس عصبة الامم ، لا تسيطر عليها روح الالتزام بالمبادىء القانونية ، بقدر ما تسيطر عليها الرغبة فى الفعالية (٣١) .

على أن يجب ملاحظة ان تطبيق المادة ١٠٣ من الميثاق ، لا يستتبع الغاء النصوص المخالفـــة لاحكام الميثاق تلقائيا ، ذلك انها لا تنظم النزاع الذى ينشأ عن نصين متعارضين ، وانما النزاع الذى ينشأ عن التزامات دوليـــة مترتبة على هذين النصين .

وبنـــاء عليـــه ، فان المعاهدات الدولية التى تتعارض بعض الالتزامات المترتبة عليها مع ميثاق الامم المتحدة ، تبقى نافذة ، الا أنه يوقف تطبيقها فى كل مـــرة تتعارض الالتزامات المترتبـــة عليها مع تلك المترتبـــة على الميثـــاق (٣٢) .

على أن الصعوبة تظل قائمة ، من الناحية العملية ، بالنسبة لتقرير وجود تعارض بين التزام ناتج عن معاهدة دولية واحكام الميثاق . اذ انه لا توجد جهة معينة مهمتها تقرير هـــذا التعارض . ومن الثابت أن الامانة العـــامة للامم المتحدة ، المكلفة بتسجيل المعاهدات الدولية ، وفقا لاحكام المادة ١٠٢ من الميثاق ، يجب عليها القيام بهذا الاجراء ، حتى لو تأكد لهـــا أن المعاهدة المطلوب تسجيلها تخالف أحكام الميثاق .

=أحد أعضاء العصبة قد التزم قبل دخوله عضوا فى العصبة بالتزامات تتعارض مع أحكام هذا العهد ، فانه يكون من واجب مثل هذا العضو أن يتخذ على الفور الخطوات التى تحرره من هذه الالتزامات ».

راجع فى تفاصيل أحكام التعارض بين ميثاق الأمم المتحدة والمعاهدات السابقة واللاحقة ، د. حامد سلطان ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٨٨٢ — ٨٩٠ .

(٣١) Kaeckenbeeck (G.), «La Charte de San-Francisco dans ses rapports avec le droit international», R.C.A.D.I., 1947, t. 70, p. 304.

(٣٢) انظر التقرير الذى قدمه مقرر اللجنة الرابعة فى مؤتمر سان فرانسيسكو: U.N.C.I.O., vol. XIII, p. 713.

(٢) علاقة ميثاق الامم المتحدة بالمبادىء العامة للقانون الدولى :

يقصد بالمبادىء العامة للقانون الدولى تلك الاسس الرئيسية التى تحكم العلاقات الدوليـــة ، والتى تتفرع عنها قواعد تطبيقية تخـــرج الى حيز التنفيذ فى صورة المعاهدات والعـــرف . ومن امثلتها مبادىء المساواة بين الدول ، وحق الشعوب فى تقـــرير مصـــيرها ، وحقها فى التمتع بثرواتها الطبيعية (٣٣) .

وهذه المبادىء ذات طابع عام غير محدد . فهى كثيرا ما تكون مبهمة ، بل وفى بعض الاحيان متعارضة فيما بينها (٢٤) .

وتحديد العلاقة بين ميثاق الامم المتحدة وهذه المبادىء امر ليس باليسير ، ذلك انه اذا كان الميثاق قد حسم الامر ، كما رأينا ، بشأن علاقته بالقانون الدولى الاتفاقى ، الا انه على العكس من ذلك ، لم يتضمن حكما محددا فيما يتعلق بالمبادىء العامة للقانون الدولى (٢٥) .

ويبدو أن مؤسسى ميثاق سان فرانسيسكو لم يتصوروا احتمال وجود تعارض بين الميثاق والمبادىء العـــامة للقانون الدولى ، وهـــذا ما يفسر

---

(٣٣) لا يجب الخلط بين هذه المبادىء و « مبادىء القانون العامة التى أقرتها الأمم المتمدينة » ، والتى نصت عليها المادة ٣٨/١ من النظام الأساسى لمحكمة العدل الدولية كمصدر أساسى من مصادر القانون الدولى ؛ إذ المقصود بهذه الأخيرة مجموعة المبادىء المطبقة فى التشريعات الداخلية لغالبية الدول .

راجع مقالنا بعنوان « المبادىء العامة للقانون بوصفها مصدرا للقانون الدولى » ، المجلة المصرية للقانون الدولى ، ١٩٦٧ ، ص ١ وما بعدها .

(٣٤) لاتكتسب هذه المبادىء وصف التحديد والوضوح إلا بتقنينها ، أو عند قيام القضاء الدولى بتطبيقها .

(٣٥) ولم يكن ذلك عن سهو ، فقد أثير الموضوع أمام إحدى لجان مؤتمر سانفرانسيسكو ، وطلب المندوب السوفييتى ادراج نص صريح على أن ميثاق الأمم المتحدة يعتبر مصدرا أساسيا من مصادر القانون الدولى ، إلا أنه لم يؤخذ بالاقتراح . راجع :

Kopelmanas (L.), «L'Organisation des Nations Unies», Paris, 1947, vol. 1, p 192.

اشارتهم فى المادة ١/١ من الميثاق الى « مبادىء العدل والقانون الدولى » . كما جرى العمل فى فروع الامم المتحدة على أن تستند فى القرارات الصادرة عنها الى المبادىء العامة للقانون الدولى دعما لأحكام الميثاق .

على انه فى حالة التعارض بين الميثاق وأحكام هذه المبادىء ، تكون أولوية التطبيق عمليا للميثاق ، باعتباره يتضمن احكاما محددة ومكتوبة ، فضلا عن أن هذه المبادىء لا يجرى تطبيقها الا بالقدر وفى الحدود التى تريد هيئة الامم المتحدة اعمالها فيها .

الفصل الثانى

أهداف ومبادىء الامم المتحدة

قامت الامم المتحدة من اجل تحقيق اهداف سياسية واجتماعية لصالح السلام والتعاون الدولى . وهى فى سبيل تحقيق هـــذه الأهداف تراقب ممارسة انشطة الدول الاعضاء (١) على اسس ومبادىء ثابتة .

وقد تناولت ديباجة الميثاق ومادته الاولى بيان أهداف المنظمة العالمية . أما المبادىء فقد ورد النص عليها فى المادة الثانية .

المبحث الأول

اهـــداف الامم المتحدة

تتلخص هذه الاهداف فى اربعة تتفق وانشطة المنظمة الرئيسية :

اولا ـ حفظ السلم والامن الدولى :

جاء فى ديباجة الميثاق أن مؤسسى الهيئة قد آلوا على انفسهم ان يجنبوا الاجيال المقبلة ويلات الحرب (٢) .

وتملك الامم المتحدة فى سبيل تحقيق السلم والامن الدولى ، وفقا لما جاء

---

(١) بل والدول غير الأعضاء فى حدود ما تقتضيه ضرورة حفظ السلم والأمن الدولى (مادة ٢/٦) .

(٢) ليس المقصود بكلمة الحرب هنا معناها القانونى الضيق ، وانما استخدام القوة المسلحة بصفة عامة .

بالفقرة الاولى من المـادة الأولى ، « اتخاذ التدابير المشتركة الفعالة لمنـع الأسباب التى تهدد السلم ولازالتها ، وتقمع أعمال العدوان وغـيرها من وجوه الاخلال بالسلم ، وتتذرع بالوسائل السلمية ، وفقا لمبادىء العـدل والقانون الدولى ، لحل المنازعات الدوليـة التى قد تؤدى الى الاخـلال بالسلم أو لتسويتها (٣) » .

وهكذا تعتبر فكرة الامن الجماعى ، بما تتضمنه من تحـريم استخدام القوة فى فض المنازعات الدولية ، ومن اتخاذ التدابير الجماعية فى حالة وقوع العدوان ، أول أهداف المنظمة الدولية ، بل هى فى الحقيقة أساس وجودها نفسه . ومن هنا فليس غريبا أن نجـد فروع الهيئة تشير اليها دائما فى قراراتها وتوصياتها ، وليس غريبا أن نجدها تمثل الجانب الأعظم من نشاط هذه الفروع . فقد جاء فى المادة ١١ من الميثاق مثلا أن « للجمعية العـامة أن تنظر فى المبادى العامة للتعاون فى حفظ السلم والامن الدولى ، ويدخل فى ذلك المبـادىء المتعلقة بنزع السلاح وتنظيم التسليح ... » ، وجاء فى المادة ٢٦ بأنه « رغبة فى اقامة السلم والامن الدولى وتوطيدهما بأقل تحويل لموارد العالم الانسانية والاقتصادية الى ناحيـة التسليح ، يكون مجلس الامن مسئولا بمساعدة لجنـة أركان الحرب المشار اليها فى المادة ٤٧ عن وضع خطط تعرض على اعضاء الامم المتحدة لوضع منهاج لتنظيم التسليح » .

وتجدر الاشارة الى ان الميثاق لا يكتفى بالنص على اقامة السلام بمعنى تجنب الحروب أو استخدام العنف الدولى بصفة عامة ، بل يتجاوز ذلك الى ضرورة معالجة الاسباب التى تؤدى الى حدوث الاضطرابات ، من أجل ازالتها ، واقامة حالة من الطمأنينة والاسـتقرار يطلق عليها الميثاق اسم

---

(٣) أضيفت عبارة « وفقا لمبادىء العدل والقانون الدولى » ، بناء على اقتراح عدد من الوفود ، ومنها وفد مصر ، فى مؤتمر سان فرانسيسكو ؛ وذلك ضمانا للربط بين هدف حفظ السلم وهذه المبادىء ، بحيث لا تتم تسوية المنازعات الدولية بالنظر للاعتبارات السياسية ، أو على حساب حقوق الدول الصغيرة ؛ ولو أن الإضافة لم تأت فى بداية النص لاحقة لعبارة « حفظ السلم والأمن الدولى » ، كما كانت قد اقترحت هذه الوفود . راجع « تقرير وزارة الخارجية المصرية عن أعمال مؤتمر الأمم المتحدة للتنظيم الدولى » ، القاهرة ، ١٩٤٥ ، ص ٣ ؛ ود . زكى هاشم ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ١٥ .

« الأمن الدولى » (٤) . وقد حرص الميثاق على التمييز بين الفكرتين ، بالمعنى السابق ذكره ، بأن قرن عبارة « الأمن الدولى » بعبارة « السلم الدولى » فى غالب النصوص (٥) .

على أن هدف الامم المتحدة قاصر على السلم والأمن « الدولى » ، فليس من اهدافها ان تعنى بما يتعلق بحفظ السلم داخل الدول ، أو أن تتدخل فيما يعتبر حروبا اهلية ، الا اذا ادت مثل هذه الأحوال الى الاخلال بالسلم الدولى لنفسه .

ثانيا ــ تنمية العلاقات الودية بين الدول :

نصت المادة ٢/١ من الميثاق على أن تعمل الهيئة على « انماء العلاقات الودية بين الامم على أساس احترام المبدأ الذى يقضى بالمساواة فى الحقوق بين الشعوب ، وأن يكون لكل منها حق تقرير مصيرها » (٦) .

ويأتى هذا الهدف تعزيزا للهدف السابق ، ذلك أن تحقيق السلم يتطلب توافر مناخ من العلاقات الودية والتسامح وحسن الجوار بين الدول .

ويعتبر حق الشعوب فى تقرير مصيرها ، وهو يرجع الى عصر الثورة الفرنسية ، احدى ركائز توفر هذا المناخ . ويقضى هذا الحق بأن يكون للاقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى أن تقرر مستقبلها ، وان يكون للأقاليم المستقلة التى تختار نظام الحكم الذى يوافقها ، والأنظمة الاقتصادية والاجتماعية التى تناسبها (٧) .

---

(٤) بل ان السلم والأمن الحقيقيين هما اللذان يقومان على العدل . ولذلك كان الوفد المصرى على حق حينما اقترح فى مؤتمر سان فرانسيسكو ، بالاشتراك مع بعض الوفود الأخرى، أن تأتى عبارة « وفقاً لمبادىء العدل والقانون الدولى » تالية لعبارة « حفظ السلم والأمن الدولى ».

(٥) راجع على سبيل المثال المواد ١/١ ، ٢/٦ ، ١/٤٣ ، ١/٤٧ ، ١/٤٨ ، ٥١ ، ١/٥٢ ، ٧٣/جـ ، ٨٤، ٩٩ ، ١٠٦ .

(٦) لم يكن مشروع هذه الفقرة فى مقترحات دومبرتون أوكس بهذا التفصيل ، بل كان قاصراً على تقرير « انماء العلاقات الودية بين الدول » .

(٧) لعب هذا المبدأ دورا تاريخيا هاما ، منذ الحرب العالمية الأولى ، فى تحقيق استقلال كثير من الشعوب. راجع مقال حسن كامل عن : « حق تقرير المصير القومى » ، المجلة المصرية=

واذا كانت الاشارة الى هـذا الحق قد جاءت عامة فى الميثاق ، الا انها أصبحت عند التطبيق ذات معنى محـدد ، بل انها امتدت لتشمل مجالات أكثر . يؤكد ذلك ، على سبيل المثال ، قرارا الجمعية العامة للامم المتحدة الصادران فى ١٢ ديسمبر ١٩٥٨ ، و ٢٥ نوفمبر ١٩٦٦ ، حـول السيادة الدائمة للدول على مصادر الثروة الطبيعية بأقاليمها .

ثالثا ــ تحقيق التعاون الدولى لحل المشكلات الاقتصـادية والاجتماعية والثقافية والانسانية :

قررت المادة ٣/١ أن من مقاصد الهيئة « تحقيق التعاون الدولى على حل المسائل الدولية ذات الصبغة الإقتصادية والاجتماعية والثقافية والانسانية، وعلى تعزيز احترام حقـوق الانسان والحريات الاساسية للنـاس جميعا والتشجيع على ذلك بصفة عامة بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين وبلا تفرقة بين الرجال والنساء (٨) » . كمـا قررت ديباجة الميثاق التزام شعوب الامم المتحدة « أن تدفع بالرقى الاجتماعى قدما وان ترفع مستوى الحياة فى جو من الحرية أفسح (٩) » .

وهكذا يتضح أن أهداف الهيئة العالمية لا تقتصر على النواحى السياسية، بل تمتد الى مختلف مجالات التعاون ، وذلك نتيجة ادراك واع من مؤسسيها لما بين المسائل السياسية والمسائل الاقتصادية والاجتماعية من ارتبـاط وثيق . ومن هنـا لم يكن غريبـا أن تنشىء الهيئة فرعا رئيسيا ليختص بالمسائل الاقتصادية والاجتماعية ، وهو المجلس الاقتصادى والاجتماعى ،

=القانون الدولى ، ١٩٥٦ ، ص ١٠ ؛ ورسالة الدكتوراة المقدمة من عبد المجيد اسماعيل حقى عن« الوضع القانونى لإقليم عربستان فى ظل القواعد الدولية » ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ١٩٧٤ ، ص ٢٨٩ وما بعدها .

(٨) كان مشروع هذه الفقرة فى مقترحات دومبرتون أوكس أقل تفصيلا ، فقد كان ينص على « تحقيق تعاون دولى من أجل حل المسائل الإنسانية الدولية ذات الصبغة الاقتصادية ، والاجتماعية » .

(٩) ويتضمن الفصلان التاسع والعاشر من الميثاق الأحكام التفصيلية الكفيلة بتحقيق هذا التعاون

الذى يلعب دورا هاما على صعيد انشطة الامم المتحدة ذاتها ، وعن طريق الوصل الذى يحققه لهذه الهيئة بالوكالات المتخصصة .

وقد اصدرت فروع الامم المتحدة عديدا من القرارات المتعلقة بتحقيق التعاون الدولى فى مختلف مجالاته ، ومنها مجال حقوق الانسان (١٠) . فقد أصدرت الجمعية العامة ، مثلا ، فى ١٠ ديسمبر عام ١٩٤٨ ، الاعلان العالمى لحقوق الانسان ، متضمنا بيان الحقوق المدنية والسياسية والاجتماعية التى يتعين توفيرها للانسان .

واذا كان هذا الاعلان الرسمى قد صدر فى شكل توصية من الجمعية العامة ، ولم يكتسب صفة المعاهدات الالزامية ، وبالتالى لا يتمتع الا بقيمة أدبية غير قانونية (١١) ، فقد جاء النص من جديد ، على الحقوق الواردة فيه ، فى معاهدتين أقرتهما الجمعية العامة فى ١٦ ديسمبر ١٩٦٦ ، الأولى خاصة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، والأخرى خاصة بالحقوق المدنية والسياسية (١٢) . وتتناول الاتفاقية الأولى شروط العمل، والنقابات العمالية ، والأمن الاجتماعى ، وحماية الاسرة ، ومستويات المعيشة ، والصحة والتعليم والحياة الثقافية ، وتقضى بان الحقوق فى هذه المجالات يجب أن تتحقق تدريجيا وبدون تمييز . أما الاتفاقية الخاصة بالحقوق المدنية والسياسية فتتناول المسائل المتعلقة بحرية الحركة ، والمساواة أمام القانون ، وحرية الضمير والعقيدة ، وحرية الرأى والتعبير ، والتجمع السلمى ، وحرية الاتحاد ، والمشاركة فى الشئون العامة والانتخابات ، وحقوق الأقليات . وتحظر هذه الاتفاقية الحرمان التعسفى

---

(١٠) راجع أيضاً المواد ١/١٢ ، ٥٥/جـ ، ٢/٦٢ من الميثاق .

وقد نشأت الصلة بين حقوق الإنسان وحفظ السلم والأمن الدوليين ، منذ أيام عصبة الأمم ، عندما أصدرت الجمعية العامة فى عام ١٩٣٣ قرارا دعت فيه الحكومات إلى احترام حقوق الإنسان ، رغم عدم وجود معاهدة خاصة بذلك .

(١١) وان كان من رأى بعض الفقهاء ، مثل « لوترباخت » (Lauterpacht) ان هذا الإعلان يعتبر جزءاً من ميثاق الأمم المتحدة ويتمتع بنفس القيمة القانونية . راجع محاضراته بعنوان :

«The international protection of human rights,» R.C.A.D.I., 1947, t. 70, p. 74.

(١٢) راجع مقالنا بعنوان « الإعلان العالمى لحقوق الإنسان » المنشور بمجلة الكلية الحربية ، فبراير ١٩٦٦ ، ص ٤١ .

من الحيـاة ، والتعذيب ، والقسوة ، أو المعـاملة المهينة ، أو العقوبة ، والعبـودية ، والسخرة ، والاعتقال التعسفى أو الاحتجاز ، والتـدخل التعسفى فى الحياة الخاصة ، والدعاية للحرب .

وفضـلا عن هاتين المعاهدتين ، فقد أقرت الامم المتحدة عدة معاهدات أخرى تتعلق بحقوق معينة من حقوق الانسـان ، مثل المعاهدة الخاصـة بحقوق المرأة السياسية (١٩٥٢) ، والمعاهدة الخاصـة بمركز الاشخاص عديمى الجنسية (١٩٥٤) ، والمعاهدة الخاصة بالغاء السخرة (١٩٥٧) ، ومعاهدة مكافحة التمييز فى ميـدان التعليم (١٩٦٠) . كما أصـدرت الجمعية العامة فى عام ١٩٦٧ اعلانا بالغاء التمييز ضد المرأة ، وفى عام ١٩٦٩ اعلانا آخر بشأن حقوق الطفل ، إكدت فيه ان من الواجب على الانسانية أن تقدم للطفل افضل مالديها ، كما أصدرت فى عام ١٩٧٤ اعلانا بشأن حماية النساء والاطفال فى حالات الطوارىء والمنـازعات العسكريات ، ينص على أن الهجمات ضد المدنيين وقصفهم ، « وخاصـة النساء والاطفال وهم اكثر الافراد عرضة للخطر بين السكان » ، سوف تحـرم ، وسوف تدان مثـل هذه الاعمال . ويضيف هذا الاعلان الأخير أن الدول المشتركة فى منازعات عسكرية سوف تبـذل كل الجهـود « لكى تجنب النساء والاطفال ويلات الحرب » ، ويصف جميع اشكال القمع والقسوة والمعاملة غـير الانسانية للنساء والاطفال بأنها « عمل اجرامى » .

رابعا ــ أن تكون الامم المتحدة مركزا لتنسيق أعمال الدول :

من اهداف المنظمة العالميـة ، طبقا لما جاء فى المـادة ٤/١ من الميثاق ، ان تكون « مرجعا لتنسيق اعمـال الامم وتوجيهها نحو ادراك الغـايات المشتركة » .

وليس المقصود بهذا أن تكون الهيئة مركزا لكل انشطة الدول ، وانما أن تكون أداة للتنسيق بين اعمال الدول والمنظمات الدوليـة المختلفة وتوجيهها نحو المصالح المشتركة . ذلك أن الامم المتحدة لا تسعى الى السيطرة على نشاط الدول الاعضاء او المنظمات الدوليـة ، وانما تريد توفير أفضـل الظروف للتفاهم بين الدول .

المبحث الثـــانى

مبادىء الامم المتحدة

اذا كان النص على أهداف الامم المتحدة قد جاء فى صيغة عامة ، فقــد حرص الميثاق على تحـــديد المبادىء الاساسية التى تسير الهيئة وفقا لهــا عند تحقيقها لهذه الاهداف . وهى مبـــادىء تلتزم بها الدول ، كما تلتزم بها المنظمة نفسها .

وقد حددت المادة الثانية اهم المبادىء الرئيسية ، فضـــلا عن مبادىء اخرى وردت فى بعض المواد أو يمكن استخلاصها منها .
ويمكن تقسيم مبادىء الامم المتحـــدة الى نوعين : مبادىء متعلقة بحفظ السلم والأمن الدوليين ، واخـــرى اساسية فى القـــانون الدولى ، حرص الميثاق على تأكيدها .

اولا — مبادىء متعلقة بحفظ السلم والأمن الدوليين :

(١) حل المنازعات بالطرق السلمية وتحريم استخدام القوة فى العلاقات الدوليـــة :

تقضى المادة ٢/٣ بأن « يفض جميع أعضـــاء الهيئة منازعاتهم الدوليـــة بالوسائل السلمية على وجـــه لا يجعـــل السلم والأمن والعـــدل الدولى عرضة للخطر (١٣) » .

وقد بين الميثاق الخطوات والاجراءات التى يتعين على الاعضـــاء سلوكها حلا للمنازعات التى تنشب بينهم ، ذلك أنه يتعين على اطراف أى نزاع ، يؤدى استمراره الى تعريض السلم للخطر ، محاولة فضه فى بادىء الامر عن

---

(١٣) وقد ورد نفس المعنى فى نهاية الفقرة الأولى من المادة . كما تضمنت الديباجة تعهد أعضاء الأمم المتحدة « بألا تستخدم القوة المسلحة فى غير المصلحة المشتركة » .

طريق المفاوضة ، والتحقيق ، والوساطة ، والتوفيق ، والتحكيم ، والتسوية القضـــائية كما يمكنهم الاستعانة فى ذلك بالمنظمات الاقليمية (١٤) . فاذا لم يوفقوا فى تلك المرحلة الأولى ، وجب عليهم عرض النزاع على مجلس الأمن . بل ان لهذا المجلس ، دون عرض النزاع عليـــه ، أن يجرى تحقيقا بشأنه او يوصى بطرق التسوية التى يراها مناسبة ، أو حتى بالحل ذاته .

ويمتنع على الدول الاعضاء ، كنتيجة متفرعة عن القاعدة السابقة ، ان يلجأوا الى استخدام القوة باستثناء حالة الدفاع الشرعى (١٥) ، من اجل حل منازعاتهم . وقد جاءت المادة ٤/٢ صريحة وعامة حين قررت أن « يمتنع أعضاء الهيئة جميعا فى علاقاتهم الدولية عن التهديد باستعمال القـــوة او استخدامها ضد سلامة الاراضى أو الاستقلال السياسى لاية دولة ، او على أى وجه آخر لا يتفق ومقاصد الامم المتحدة (١٦) » .

وتعتبر هذه الفكرة احدى ركائز الامم المتحدة . فقد جاءت هذه المنظمة أصلا لتمنع استخدام القوة ، وذلك على العكس من قواعد القانون الدولى

---

(١٤) مادة ٣٣ من الميثاق . وقد خصص الفصل السادس من الميثاق بأكمله لوسائل حل المنازعات سلميا .

(١٥) راجع مؤلف الدكتور حسن الجلبى ، باللغة الفرنسية ، عن « الدفاع الشرعى فى القانون الدولى » ، القاهرة ، ١٩٥٢ ؛ ورسالة الدكتوراه المقدمة من محمد محمود خلف عن « حق الدفاع الشرعى فى القانون الدولى الجنائى » ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ١٩٧٣ . وراجع أيضاً :

Bowett (D.W.), «Self-Defense in international law», London, 1957.

(١٦) لم تكن عبارة « ضد سلامة الأراضى أو الاستقلال السياسى لأية دولة » ، واردة فى مقترحات دومبرتون أوكس ، ثم أضيفت أثناء أعمال مؤتمر سان فرانسيسكو بناء على رغبة مجموعة من الدول الصغرى ، وأصبحت المادة بذلك مشابهة للمادة ١٠ من عهد عصبة الأمم .

راجع ، فى التفسيرات المختلفة لهذه العبارة جودريش وهامبرو ، المرجع السابق الاشارة اليه ، ص ١٣١ — ١٣٢ ؛ وراجع أيضاً :

Giraud (E.), «L'interdiction du recours à la force — La théorie et la pratique des Nations Unies», R.G.D.I.P., 1963, p. 501; Wehberg (H.), «L'interdiction du recours à la force», R.C.A.D.I., 1953, t. 78, p. 68.

التقليدى التى تقر مشروعية اللجوء الى الحرب ، مع وضع بعض القيـــود والاستثناءات من أجل التخفيف من آثارها .

ويملك مجلس الأمن فى حالة وقوع ما يهـــدد السلم ، أو يخل به ، أو وقوع عدوان ، ان يتدخل وفقا لاحكام الفصـــل السابع من الميثاق ، وان يتخذ كل ما من شأنه حفظ أو اعادة السلم والأمن الدوليين .

وهكذا اخذ ميثاق الامم المتحدة بمبدأ الأمن الجماعى ، وهو مبــدأ لم يأخذ به عهــد عصبة الامم ، ثم وجـــد تطبيقا جزئيا له فى ميثاق بريان — كيلوج عام ١٩٢٨ .

وقد حرص الميثاق ، كمـــا سبق ان ذكرنا ، على النص على تحريم أى استخدام للقوة ، وهو ما يعنى شمول حالات أكثر من مجرد تحريم الالتجاء الى الحـــروب .

فيعتبر محرما فى العلاقات الدولية كل صور العنف الدولى ، مثل الضرب الجوى والبحرى والغـــزو والحصار المسلح والاحتـــلال الحربى ، ويمتد التحريم الى قيام الدولة بالمشاركة فى الأعمال المذكورة ، مما يشكل ما يطلق عليه بالعدوان غير المباشر (١٧) .

وتجدر الاشارة الى ان المادة ٤/٢ لا تحرم استخدام القوة الفعلى فقط، وانما تحـــرم أيضـــا التهديد باستخدامها ، أى كل استعدادات من أجل عدوان محتمل .

---

(١٧) بل ومن رأى بعض الفقهاء ، مثل «كلسن» ، أن تحريم استخدام القوة يمتد ليشمل أيضاً الإجراءات الاقتصادية التى تمثل ضغطا دوليا ، وذلك قياسا على أحكام المادتين ٤١ ، ٤٢ من الميثاق اللتين تتحدثان عن التدابير العسكرية وغير العسكرية التى يجوز لمجلس الأمن اتخاذها ، حيث يستخلص منهما أن استخدام التدابير الاقتصادية هو إحدى صور استخدام القوة .

ولا نقر هذا التفسير الذى يناقض نصوص الميثاق وأعماله التحضيرية ، التى توضح كلها أن المقصود بعبارة القوة هو القوة المسلحة . راجع د. حسن الجلبى «مبادىء الأمم المتحدة وخصائصها التنظيمية» ، القاهرة ، ١٩٧٠ ص ٤٠ . وراجع أيضاً :

Kelsen (H.), «The law of the United Nations», London, 1951, p. 13.

(٢) سلطة الامم المتحدة فى آتخاذ تدابير عقابية :

فاذا كان استخدام القــوة امرا محرما على الدول الاعضاء ، فانه على العكس من ذلك سلطة معترف بها صراحة لهيئة الامم المتحــدة . ذلك ان مجلس الأمن يملك ، فى حالة تهديد السلم أو وقوع العــدوان ، ان يتخذ الاجراءات الكفيلة بحفظ الأمن ومعاقبة المعتدى .

ويتولى مجلس الامن أولا تحديد ما اذا كان قد وقع تهــديد للسلم او اخلال به ، أو كان ما وقع يعد عملا من اعمال العــدوان ، ليقرر على ضوء ذلك ما يجب اتخاذه من اجراءات (١٨) .

على ان الميثاق جاء خلوا من تعريف للعدوان ، وذلك خشية ان يؤدى مثل هــذا التعريف الى تقييد سلطات مجلس الامن وتقــديراته وفقا لمتطلبات الظروف الدوليــة .

وقد كانت فكرة تعريف العدوان محل خلاف منذ أيام عصبة الامم : فقد كان من رأى البعض ضرورة وجود تعريف نظرى يحدد معيارا عاما دون حصر الأعمال التى تمثل عدوانا ، وكان من رأى آخرين وجوب حصر وتحديد هذه الاعمال ، كما كان هناك رأى آخر بأن التطور السريع فى الاسلحة يقتضى عدم وضع تعريف على الاطلاق وترك الأمر لمجلس العصبة ليبحث كل حالة على حدة ، ذلك أن محاولة حصر حالات العدوان ستكون ناقصــة بالضرورة . وقد تمت عــدة محاولات لتعريف العــدوان أيام العصبة ، الا انها باءت بالفشل . ثم تجدد الاهتمام بالموضـــوع فى ظل الامم المتحدة ، منذ حرب كوريا ١٩٥٠ ، فبحثت اللجنة القانونية بالجمعية العامة موضـــوع تعريف العدوان عدة مرات (١٩) ، كما قدمت اليها بعض الدول اقتراحات مختلفة ،

---

(١٨) كان عهد عصبة الأمم يستلزم ، على عكس ميثاق الأمم المتحدة ، وقوع الاخلال بالسلم فعلا ، وليس مجرد تهديد له ، حتى يمكن لمجلس العصبة اتخاذ تدابير عقابية .

(١٩) راجع د. محمد حافظ غانم ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ١٠٣ ومابعدها؛ وراجع أيضاً :

Spiropoulos (J.), «La question de la définition de l'agression devant les N.U.», Mélanges Gidel, Paris, 1961, p. 543.

فضلا عن لجان متخصصة شكلت لهذا الموضـــوع ، كانت أهمها اللجنـــة الخاصة بتعريف العدوان التى شكلتها الجمعية العامة بقرارها رقم ٢٣٣٠ (١٢) فى ١٨ ديسمبر ١٩٦٧ ، وكانت تضم ٣٥ عضوا . وقد استمرت هذه اللجنة فى اعمالها ، رغم فترات انقطاع وتعثر فى اعمالها ، حتى عام ١٩٧٣ ، حيث رفعت مشروعها الى الجمعية العـــامة ، التى أقرته ، عقب انتهـــاء المناقشات وابداء الآراء ، بقرارها رقم ٣٣١٤ (٢٩) الصادر فى ١٤ ديسمبر ١٩٧٤ ، والذى يعرف العدوان فى المادة الاولى تعريفا عاما بانه « استخدام القوة المسلحة بواسطة دولة ضد سيادة دولة أخـرى أو سلامتها الاقليمية او استقلالها السياسى ، أو على اى وجه آخر لا يتفق وميثاق الامم المتحدة كما هو مقرر فى هذا التعريف » . وتعدد المادة الثالثة بعض التصرفات التى يشكل اتيانها عـــدوانا .

ولا شك ان اقرار تعريف للعدوان يعد خطوة فى تعـــزيز السلم والأمن الدوليين . ولذا حرصت الجمعية العامة على أن تضمن قرارها السابق لفت نظر مجلس الامن الى التعريف الجديد للعدوان ، والتوصية بأن يأخذه فى حسبانه كلما كان ذلك ملائما ، كمرشد له فى تكييف اى عمل بأنه عـدوان وفق نصوص الميثاق .

وتتدرج الاجراءات التى يتخذها مجلس الأمن ، فى حالة تهـديد السلم ووقوع العدوان ، من مجرد اجراءات مؤقتـــة ، الى سلطة اتخاذ قرارات تنفيذية فى شكل تدابير غير عسكرية ، أو تدابير عسكرية (٢٠) .

وبالاضافة الى سلطات مجلس الامن ، فان للجمعية العـــامة أن تقـــدم توصياتها فى هذا الخصوص . بل ولها ، عنـــد وقـــوع ما يهدد السلم أو العدوان ، وفى حالة اخفاق مجلس الامن فى القيام بمسئولياته ، أن تصـــدر توصـــيات باستخدام القوة ، وذلك اعمـــالا لقرار الاتحاد من اجل السلم الصادر فى ٣ نوفمبر ١٩٥٠ .

---

(٢٠) راجع بصفة خاصة المادتين ٤١ ، ٤٢ من الميثاق ، وكذلك المواد ٤٣ ، ٤٥ ، ٤٦ ، ٤٧ ؛ (والمادة الأخيرة خاصة بتشكيل قوات عسكرية دولية) .

وقد كان لفشل نظام الجزاءات فى ظل عصبة الأمم أثر كبير فى دفع مؤسسى الميثاق إلى الأخذ بنظام جزاءات أكثر واقعية وفاعلية .

(٣) معاونة الامم المتحدة فى الاعمال التى تتخذها وفقا للميثاق :

تقضى المادة ٢/٥ بأن « يقدم جميع الاعضاء كل ما فى وسعهم من عون الى الامم المتحدة فى اى عمل تتخذه وفق شروط هذا الميثاق ، كما يمتنعون عن مساعدة اية دولة تتخذ الامم المتحدة ضدها عملا من اعمال المنع أو القمع » .

وهكذا يرتب هذا المبدأ التزامين ، وردت تفضيلاتهما فى الفصل السابع من الميثـــاق :

الأول التزام ايجابى بأن تقدم الدول الاعضاء للهيئة العالمية كل المساعدات اللازمة فى التدابير التى تتخذها ، ومنها التدابير العقابية التى يقررها مجلس الأمن ، والتى تلتزم الدول الاعضاء فى مواجهتها بأن تضـــع تحت تصرف المجلس ، وبناء على طلبه ، وطبقا لاتفاقات خاصة ، ما يلزمه من تسهيلات ضرورية لحفظ السلم والأمن الدوليين .

والثـــانى التزام سلبى بأن تمتنع عن مساعدة الدول التى تتخذ الامم المتحدة ضدها عملا من أعمال المنع أو القمع .

ويرجع حرص مؤسسى الميثاق على النص على هذا الالتزام ، الذى لم يكن واردا فى عهد عصبة لامم ، الى ما كشفت عنه تجربة المنظمة الدولية السابقة من استمرار عدد من الدول فى مساعدة دولة اتخذت عصبة الامم ضـــدها اجراءاتها عقابية (٢١) .

(٤) العمل على مراعاة الدول غير الاعضاء لمبادىء الامم المتحدة :

تنص الفقرة السادسة من المادة الثانية من الميثاق على أن « تعمل الهيئة على أن تسير الدول غير الاعضاء فيها على هذه المبادىء ، بقدر ما تقتضيه ضرورة حفظ السلم والامن الدولى » .

ويجيب هذا النص فى وضوح على التساؤل الخاص بكيفية حل منازعات او مواقف تكون دول غير اعضاء اطرافا فيها . فقد كانت المادة ١٧ من عهد عصبة الامم تقرر انه فى حالة وقوع خلاف بين دولتين ، احداهما فقط عضو بعصبة الامم ، تقوم العصبة بدعوة الدولة غير العضو الى أن تخضع نفسها

---

(٢١) مثال ذلك استمرار عدد من أعضاء العصبة فى مساعدة ايطاليا ، رغم الجزاءات الموقعة عليها بسبب عدوانها على الحبشة .

للالتزامات التى تفرض على اعضائها فى سبيل حل النزاع ، وذلك بالشروط التى يراها مجلس العصبة عادلة . فاذا قبلت الدولة غير العضو هذه الدعوة ، طبقت عليها المواد المتعلقة بحل المنازعات الدولية ، بما فيها المادة ١٦ المتعلقة بفرض الجزاءات . واما اذا رفضت الدولة غير العضو هذه الدعوة ولجأت الى الحرب ضد دولة عضو ، فان المادة ١٦ لا تطبق عليها .

ولما كانت هذه الاحكام لم تجد تطبيقا لها فى ظل المنظمة الدولية السابقة، فانه يصعب تقييم مدى فعاليتها .

اما ميثاق الامم المتحدة ، فقد فرض على الهيئة العالمية ، من منطلق الاحساس بأن الأمن الدولى وحدة لا تتجزأ ، ان تسهر على مراعاة ان يكون سلوك الدول غير الاعضاء متفقا والمبادىء الواردة فى المادة الثانية ، وذلك فى الأحوال التى يكون فيها احترام هذه المبادىء ضروريا للمحافظة على السلم والأمن الدوليين . وهكذا يخول الميثاق الهيئة سلطة فى مواجهة دول غير أعضاء ودون التزام سابق أو لاحق من هذه الدول ، وهو ما يخالف القواعد القانونية الخاصة بآثار المعاهدات ، والتى تقضى بأن المعاهدات لا تلزم غير أطرافها .

على أن لهذه المخالفة ما يبررها فى الاهداف التى قامت من اجلها الامم المتحدة ، ذلك ان اى إخلال بالسلم فى بقعة معينة ، انما يؤثر فى باقى أنحاء العالم . وبمعنى آخر ، فان اى انتهاك لمبادىء الامم المتحدة فى مجال حفظ السلم من دول خارج نطاق الهيئة ، يؤثر بالضرورة على الدول الاعضاء وعلى السلام العالمى بصفة عامة .

ومع ذلك فتجدر الاشارة الى ان الميثاق لا يخلق بنص المادة ٢/٦ التزامات قانونية فى مواجهة الدول غير الاعضاء . فهذه الدول ليست ملزمة ، من الناحية القانونية البحتة ، بأن تسير وفق مبادىء الهيئة العالمية بصفة عامة (٢٢) ، وانما يكون من سلطة مجلس الأمن والجمعية العامة أن يلزماها باحترام هذه المبادىء ، بقدر ما يكون ذلك ضروريا لحفظ السلم والأمن الدوليين .

---

(٢٢) راجع جودريش وهامبرو ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ١٣٤ ؛ د. عائشة راتب ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٨٧ ؛ د. زكى هاشم ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٢١ .

على أن فريقا من الفقه يرى أن الدول غـــير الاعضاء تلتزم فى مواجهـــة الهيئة بأن تسير على النهج الذى رسمه الميثـــاق فى كافة مواده ، بحيث لا تعفى الا من بعض الالتزامات التى يصعب فرضـــها عليها : باعتبارها مرتبطة بمباشرة الدول لنشاطها داخل الهيئة ، مثـــل الالتزام بالاسهام فى نفقات الهيئة (٢٣) .

وأيا كان الراى حول مضمون هذا النص ومدى قانونيته ، فالثابت انه لم يلق معارضة اثناء اعمال مؤتمـــر سان فرانسيسكو . ذلك ان تجربة العدوان الذى قامت به المانيا واليابان ، وهما غير عضوين فى عصبة الامم ، كانت ماثلة أمام اعضـــاء المؤتمـــر ، وتحثهم على تجنب قيـــام حالات مشابهة جديدة .

وفى مقابل العمـــل على سريان مبادىء الامم المتحدة فى مواجهـــة الدول غير الاعضاء ، يبيح الميثاق لهذه الدول الافادة من أحكامه ، فيعترف لهـــا بحقوق معينة منها :

١ ـ ما تقرره المادة ٢/٣٥ من أن لكل دولة ليست عضـــوا بالهيئة أن تنبه مجلس الأمن أو الجمعية العامة الى أى نزاع تكون طرفا فيه ، اذا كانت تقبل مقـــدما بشأنه التزامات الحل السلمى الواردة فى الميثاق .

٢ ـ ما تقرره المادة ٣٢ من ان لأى دولة ليست عضوا فى الامم المتحدة ، وتكون طرفا فى نزاع معروض على مجلس الأمن ، حق الاشـــتراك فى المناقشات المتعلقة بهذا النزاع دون أن يكون لها حق التصويت .

٣ ـ ما تقرره المادة ٢/٩٣ من جـــواز انضمام دولة غير عضـــو الى النظام الأساسى لمحكمة العدل الدولية بالشروط التى تحددها الجمعية العامة لكل حالة ، بنـــاء على توصية مجلس الأمن (٢٤) . وما تقرره

---

(٢٣) راجع ، على سبيل المثال ، د. محمد طلعت الغنيمى ، « الأحكام العامة فى قانون الأمم — التنظيم الدولى » ، ١٩٧١ ، ص ٥٨٢ .

(٢٤) ذلك أن النظام الأساسى لمحكمة العدل الدولية يعتبر ، رغم أنه ملحق بميثاق الأمم المتحدة ، وثيقة مستقلة . ويوجد بالفعل عدد من الدول أعضاء بالنظام الأساسى للمحكمة دون أن يكونوا أعضاء بالأمم المتحدة .

المادة ٢/٣٥ من هذا النظام الاساسى ، من حق الدولة غير العضو بالامم المتحدة ، او بالنظام الاساسى للمحكمة ، فى التقاضى أمامها بالشروط التى يحددها مجلس الأمن (٢٥) .

ثانيا — مبادىء اساسية فى القانون الدولى :

(١) احترام الالتزامات الناشئة عن المعاهدات وباقى مصادر القانون الدولى :

جاء فى ديباجة الميثاق ان شعوب الامم المتحدة قد تعهدت بأن تبين الأحوال « التى يمكن فى ظلها تحقيق العدالة واحترام الالتزامات الناشئة عن المعاهدات وغيرها من مصادر القانون الدولى » .

وقد كان طبيعيا ان تؤكد الامم المتحدة ، وقد نشأت هى نفسها عن معاهدة دولية ، على مبدأ قدسية الاتفاقات الدولية .

ولقد كانت المادة ١٩ من عهد عصبة الامم المتحدة تخول للجمعية العامة سلطة دعوة اعضاء العصبة لمراجعة معاهداتهم التى أصبحت غير متفقة وتطور الظروف . أما ميثاق الامم المتحدة ، فقد حرص على عدم النص صراحة على مثل هذه السلطة ، مراعاة منه لقاعدة قدسية المعاهدات . ومع ذلك فلا يتضمن الميثاق ما يحرم على الجمعية العامة أو مجلس الامن حق اصدار توصيات للدول فى هذا الشأن .

أما فيما يتعلق بتسجيل المعاهدات ، ضمانا للقضاء على المعاهدات السرية المخالفة لاحكام القانون الدولى ، فقد جاءت المادة ١٠٢ من الميثاق لتأخذ بنفس القاعدة التى قررتها المادة ١٨ من عهد عصبة الامم بشأن تسجيل المعاهدات ، فتعلن أن « كل معاهدة وكل اتفاق دولى يعقده اى

---

(٢٥) كما ورد فى الرأى الاستشارى لمحكمة العدل الدولية الصادر فى ٣٠ مارس ١٩٥٠ ، ما يقيد سلطة المحكمة فى اعطاء فتوى فى موضوع يتعلق بدولة غير عضو ، حتى ولو رفضت هذه الدولة هذا الاختصاص .

عضو من أعضاء الامم المتحدة بعد العمل بهذا الميثاق يجب ان يسجل فى أمانة الهيئة ، وأن تقوم بنشره بأسرع ما يمكن » .

على أنه على عكس المادة ١٨ من عهد عصبة الامم التى كانت تقرر أن المعاهدة غير المسجلة « لا تعتبر ملزمة » ، جاءت المادة ١٠٢ من ميثاق الامم المتحدة لترتب على عدم التسجيل جــزاء أضعف يتمثل فى عــدم جواز التمسك بمعاهدة غير مسجلة أمام الامم المتحدة . فقد قررت المادة فى فقرتها الثانية أنه « ليس لأي طرف فى معاهدة او اتفاق دولى لم يسجل وفقا للفقرة الاولى من هــذه المادة ان يتمسك بتلك المعاهدة أو ذلك الاتفاق أمام أى فرع من فروع الامم المتحدة » .

وهكذا يكون من حق فروع الامم المتحدة أن ترفض الاعتراف بأى معاهدة لم يتم تسجيلها فى أمانة الهيئة .

وتجدر الاشارة الى أن مبدأ احترام الالتزامات الدولية ليس قاصرا على ما تقرره المعاهدات ، وانما يمتد ليشمل باقى مصــادر القانون الدولى من قواعد عرفية ومبادىء قانونية اقرتها الامم المتمدينة .

(٢) المساواة فى السيادة بين الدول :

تؤكد المادة ٢/١ من الميثاق على أن الهيئة تقوم على « مبــدأ المساواة فى السيادة بين جميع أعضائها » (٢٦) .

واصطلاح « المساواة فى السيادة » اصطلاح حديث ، استعمــل رسميــا لأول مــرة فى تصريح الدول الأربعة الكبرى الصــادر فى موســكو عــام ١٩٤٣ ، ويقصــد به أن تــكون كل الدول متساوية قانونا ، وأن تتمتــع جميعها بالحقوق المترتبــة على سيادتها ، وان تصــان شخصيتها وسلامة اقاليمها واستقلالها السيــاسى .

---

(٢٦) كان مشروع المادة فى مقترحات دومبرتون أوكس ينص على « المساواة فى السيادة بين جميع الدول المحبة للسلام » .

كما تشير المادة ٧٨ من الميثاق إلى نفس المبدأ عندما تقرر عدم جواز تطبيق نظام الوصاية على الأقاليم التى أصبحت أعضاء فى هيئة الأمم المتحدة « إذ العلاقات بين أعضاء هذه الهيئة يجب أن تقوم على احترام مبدأ المساواة فى السيادة » .

وقد ثارت بشأن فكرة السيادة ، وهى فكرة أساسية فى القانون الدولى العام والتنظيم الدولى ، خلافات كثيرة حول مضمونها . وهى تعنى ، على حد قول البعض ، أن تكون الدولة سلطة عليا لا تتلقى أوامر من اى جهة اخرى . وان كان التسليم بهذا التعريف ، على اطلاقه ، يخلق تناقضا ، ولو ظاهريا ، بين السيادة الوطنية والقانون الدولى العام .

ويترتب على الاعتراف بسيادة الدول الأعضاء فى الامم المتحدة الا تكون هذه الهيئة سلطة اعلى من سلطة هذه الدول ، وانما مجرد تنظيم قائم على التعاون الاختيارى ، وتحتفظ الدول فى داخله بالحقوق المترتبة على سيادتها .

على ان ميثاق الامم المتحدة يخلق نظاما قانونيا يتحتم معه أن تفسر فكرة السيادة بأنها « سيادة فى حدود الاحكام التى قررها الميثاق » (٢٧) ، مما يترتب عليه أن تكون سيادة الدول الاعضاء فى اطار القيود التى يفرضها عليها الميثاق . ولعل من أبرز هذه القيود ما تقرره المادة ١٠٨ التى تجعل التعديلات الواردة على الميثاق ، والتى تقرها وتصدق عليها أغلبية معينة سارية فى حق الأقلية التى رفضتها (٢٨) ، وما يتمتع به مجلس الأمن من سلطات فى حالة تهديد السلام والاخلال به ووقوع العدوان ، طبقا لاحكام الفصل السابع من الميثاق .

وأيا كان الامر ، فان من أهم الضمانات التى وضعها الميثاق صيانة لسيادة الدول الأعضاء ، بالمعنى السابق تحديده ، ما تحرمه المادة ٧/٢ من الميثاق على الهيئة من التدخل فى المسائل التى تعد من صميم الاختصاص الوطنى لهذه الدول .

أما فكرة المساواة ، فتعنى التكافؤ فى الحقوق والالتزامات ، بحيث لا تحصل دولة على حقوق اكثر من غيرها ، أو تتمتع باعفاء من بين سائر الدول . وتستلزم الفكرة أن تكون هناك مساواة فى التمثيل ، وأن يكون لكل دولة صوت واحد ، وأن تكون الاصوات ذات اهمية متساوية .

---

(٢٧) راجع جودريش وهامبرو ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ١٢٦ .

(٢٨) ولو أن أثر هذا القيد محدود من الناحية الواقعية ، إذ يحق الدول الأقلية فى مثل هذه الحالة ، وفقاً للأعمال التحضيرية للميثاق ، أن تنسحب من الهيئة .

على أن فكرة المساواة ، فى ظل أحـــكام الميثاق ، فكرة ظاهرية اكثر منها حقيقية . ذلك أن المساواة الفعلية بين الدول الكبرى والدول الصغرى أمـر متعذر نظرا للتفاوت بينها فى الامكانات العسكرية والاقتصادية . وبالاضافة الى ذلك ، فاذا كانت المساواة النظرية قد تحققت داخل الجمعية العامة حيث يتم تمثيل كل الدول بأسلوب واحد ، وتتمتع فيـــه كلها بنفس الحقوق ، واهمها ان يكون لكل منها صوت واحد ، فان خمس دول كبرى معينة قد خولت على العكس حقوقا متميزة داخل مجلس الأمن ، تجعلها ذات مقاعد دائمـــة فيـــه ، وتمنحها حق الاعتراض على قراراته المتعلقـــة بمسائل موضـــوعية .

وقد كان هذا التمييز بين الدول الكبرى وغيرها ، من الموضوعات التى اثارت جدلا طويلا ابان أعمال مؤتمر سان فرانسيسكو . فقد طالبت الدول الكبرى بأن تكون لها ميزات اكثر داخل المنظمة العالميـــة نظرا لمسئوليتها الاساسية فى وضع حلول المشكلات الدولية ، والاشراف على تنفيذ مبادىء وقرارات الامم المتحدة ، فى حين أن الدول الصغرى ناهضت هذه الفكرة ، ورات فيها اخلالا جسيما بمبدأ المساواة على حساب مصالحها الذاتية . ولما كانت الدول الكبرى ، وهى الداعية لانشاء الامم المتحدة ، قد اعتبرت هـذا التمييز شرطا اساسيا لدخولها فى الهيئة العالمية ، فقد كان طبيعيا ان يأخذ الميثاق بوجهة نظرها .

وهكذا تكون المساواة بين الدول داخـــل الامم المتحدة مسألة نسبية ، ليس من الناحية الواقعية فحسب ، بل وحتى من الناحيـــة النظرية ، لأنها مساواة بين الدول الكبرى فيما بينها ، من ناحية ، والدول الصغرى فيما بينها ، من ناحية اخـرى ، أما فيما بين المجموعتين فتتمتع الدول الكبرى بأولوية تجعلها بمثابة « حكومة خماسية » داخل المنظمة الدولية . على أن الخلاف فيما بين هذه الدول ، وهو أمر لم تتوقعه عند اعـــداد الميثاق ، هو وحده الكفيل بمنع ادائها لهذا الدور ، وتأكيـــد قاعدة المساواة لصالح الدول الصغرى (٢٩) .

---

(٢٩) راجع :
Padriac (R.), «L'égalité des Etats et l'Organisation internationale», Paris, 1953, p. 161 et ss.

(٣) تنفيذ الالتزامات المترتبة على الميثاق بحسن نية :

نصت المادة ٢/٢ من الميثاق على أنه « لكى يكفل أعضاء الهيئة لانفسهم جميعا الحقوق والمزايا المترتبة على صفة العضوية ، يقومون ، فى حسن نية، بالالتزامات التى اخذوها على انفسهم بهذا الميثاق » (٣٠) .

وتعتبر هذه القاعدة من المبادىء الاساسية التى يقوم عليها النظام القانونى الدولى ، بل النظام القانونى بصفة عامة . وتنفيذا لهذه القاعدة ، تلتزم كل دولة ، منذ اللحظة التى تصبح فيها عضوا بالامم المتحدة بتنفيذ الالتزامات الواردة فى الميثاق بحسن نية (٣١) ، والا كانت عرضة لتوقيع الجزاء عليها .

واذا كان يجب تطبيق هذا المبدأ على كافة الالتزامات الواردة بالميثاق ، الا انه يجب مراعاته بصفة خاصة بالنسبة للالتزامات الآتية : الإعمال التى تتخذها الهيئة وفقا للمادة ٧/٢ ــ تنفيذ قرارات مجلس الأمن ، وفقا للمواد ٢٥ ، ٤٣ ، ٤٤ ، ٤٥ ، ٤٨ ، ٤٩ ــ الوفاء بالأعباء المالية وفقا للمادتين ١٧ ، ١٩ ــ التعاون مع المجلس الاقتصادى والاجتماعى وفقا للمادتين ٥٥ ، ٥٦ ــ تنفيذ قرارات محكمة العدل الدولية وفقا للمادة ١/٩٤ .

(٤) عدم تدخل الامم المتحدة فى المسائل المتعلقة بالاختصاص الداخلى للدول :

تنص المادة ٧/٢ من الميثاق على انه ليس فيه « ما يسوغ للامم المتحدة

---

(٣٠) لم يتضمن مشروع المادة ، فى مقترحات دومبرتون أوكس ، عبارة « فى حسن نية » (de bonne foi) ؛ ثم أضيفت فى مؤتمر سان فرانسيسكو بناء على طلب مندوب كولومبيا . راجع :

U.N.C.I.O., vol. VI, p. 91-101.

(٣١) راجع الرأى المخالف للقضاة « ريد » و « بادفان » وغيرهما ، حول الفتوى التى أصدرتها محكمة العدل الدولية فى ٢٨ مايو ١٩٤٨ بشأن تفسير المادة ٤ من الميثاق . مجموعة أحكام المحكمة وآرائها الاستشارية ، ١٩٤٧ — ١٩٤٨ ، ص ٥٥ وما بعدها .

أن تتدخل فى الشئون التى تكون من صميم السلطان الداخلى لدولة ما ، وليس فيـــه ما يقتضى الأعضاء ان يعرضوا هـــذه المسائل لأن تحل بحكم هـــذا الميثاق » .

ويتضح من النص ان هناك قيدا على إختصاصات وسلطات الامم المتحدة مقتضاه عـــدم التدخل فى المسائل الداخليـــة للدول الاعضاء . وأساس وجـــود هذا القيد هو أن أى تنظيم أو هيكل فيدرالى او شبه فيـــدرالى يتطلب بالضرورة ، وعلى حـــد قـــول « جورج سل » (G. Scelle) ، تقسيم الاختصـــاصات بين الدول الاعضـــاء والسلطة العليـــا (٣٢) . وان كان ذلك لا يؤدى — فى رأينـــا — الى أن يكون هنـــاك مسائل تدخل بطبيعتها فى الاختصاص الداخلى لدولة ما ، ذلك أن المنظمات الدولية قادرة على معالجة أى أمر من الأمور (٣٣) .

وبالرجوع الى الاعمال التحضيرية للمادة ٧/٢ ، يتبين لنا انها وردت فى مقترحات دومبرتون أوكس ، كمجرد قيـــد على الاحكام المتعلقة بأساليب حل المنازعات الدوليـــة بالطرق السلمية ، الا انه تقرر خـــلال مؤتمـــر سان فرانسيسكو ، بناء على اقتراح من الدول الداعيـــة للمؤتمر ، نقلها من الفصل السادس الى المادة الثانية ، وذلك بهدف التأكيد على أنها تمثل مبـــدأ عاما يحـــكم نشاط الامم المتحـــدة فى مختلف المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، وليس فى مجال المنازعات الدولية وحـــدها . ومع ذلك فقد ارتفعت بعض الأصوات خلال المؤتمر ، تعارض ادراج الفكرة فى الجـــزء المتعلق بالمبادىء العـــامة للمنظمة ، باعتبـــار أن ذلك سيؤدى بالضرورة الى اضعاف دور المنظمة العالمية ، والنظام القانونى الدولى عامة . وقد استند هذا الرأى الى الحكم المشابه الذى كانت تتضمنه المادة ٨/١٥ من عهد عصبة الامم ، اذ لم يكن يحد من نشاط العصبة الى هذه الدرجة ، وكان قاصرا على حالة الخلافات المعروضـــة على مجلس العصبة . فقـــد

---

(٣٢) راجع مؤلفه :
«Précis de droit de gens», Paris, 1930, t. 1, p. 187 et ss.

(٣٣) راجع :
Rajan (M.S.), «United Nations and Domestic Jurisdiction», New York, 1961, p. 57.

كانت المادة المذكورة تنص على انه « اذا ادعى أحـــد طرفى النزاع ، وثبت للمجلس ان النزاع يتعلق بمسألة تدخل طبقا للقانون الدولى فى الاختصاص الداخلى البحت لاحد طرفى النزاع ، فليس للمجلس أن يقدم اية توصيات بشأن تسوية ذلك النزاع » . وكانت الولايات المتحدة الامريكية قد حرصت على وضـــع هذا النص ضـــمانا لمنع العصبة من اصـــدار توصـــيات فى المنازعات الدولية المتعلقة بموضوعات الهجرة والتعريفة الجمركية .

ويتضح من اختلاف الصياغة بين عبارة « الشئون التى تكون من صميم السلطان الداخلى (٣٤) ، وعبـــارة « الاختصاص الداخلى البحت » (٣٥) ، انه بينما يكتفى ميثاق الامم المتحدة بأن تدخل مسألة ما فى جوهرها ، أى فى اساسها ، فى الاختصاص الداخلى لدولة ما ، ليحرم على المنظمة الدولية ان تبحثها ، فان عهد عصبة الامم كان يشـــترط ، على العكس ، أن تكون كلية فى الاختصاص الداخلى .

تحديد معنى الاختصاص الداخلى :

تتباين الآراء حول تحديد الشئون التى تعتبر من الاختصـــاص الداخلى للدول (٣٦) . ولذا تثـــور خلافات شديدة بين المنظمات والدول الاعضـــاء فيها أو بين الدول الاعضـــاء نفسها حـــول ما يمكن اعتباره من المسائل الداخلية ، وبصفة خاصـــة بالنسبة للموضوعات المتعلقة بحقوق الانسان وتصفية الاستعمار . ومن المتعذر ، فى الواقـــع ، حصر المسائل التى تدخل فى نطاق هذا الاختصاص . بل ان الامـــر يختلف ، حتى بالنسبة للمسألة الواحدة ، وفق ما ترتبه من آثار دولية فى كل حالة معينة ، بمعنى أن هناك مسائل يمكن أن تندرج ، فى ظروف سياسية معينة ، تحت بند الاختصاص

---

(٣٤) «Les affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale».

(٣٥) «La compétence exclusive».

(٣٦) راجع :

Wright (Q.), «International Law and the United Nations», London, 1960, p. 50 ff. ; Rajan (M.S.), «United Nations and Domestic Jurisdication», New-York, 1961, p. 48 ff.

الداخـــلى ، فى حين أنه لا يجـــوز اعتبارها كذلك فى ظروف ســـياسية مختلفـــة .

هذا فضـــلا عن اختلاف المواقف التى تتخذها الدول من المسائل ذات الطبيعة الواحـــدة ، وفقا لمقتضيات مصالحها فى كل حـــالة ، مما جعل فكرة الاختصاص الداخلى ، التى يجب أن تكون فكرة قانونية ، تصبح فكرة سياسية ، تتوقف بالدرجة الاولى على الاتجاهات السياسية لأغلبية الدول الأعضـــاء داخل الامم المتحدة (٣٧) .

ومع ذلك ، فهناك مسائل تجمع الآراء على اعتبارها داخلية ، لا تخضع الا للاختصاص الوطنى للدول ، مثل المسائل الخاصـــة بالنظام الدستورى الداخلى ، والخـــدمة العسكرية ، واقامة العـــلاقات الدبلوماسية ، وكذا المسائل المتعلقة بمنح الجنسية ، ومعاملة الأجانب ، وقيود الهجرة ، الا اذا تناولتها معـــاهدات دوليـــة بالتنظيم ، فتصبح فى هـــذه الحالة ذات صفة دوليـــة (٣٨) .

وقد حاول بعض فقهاء القانون العام حصر المسائل التى تدخل فى نطاق الاختصاص الداخلى ، على ضوء ما جرى عليه العمل فى العلاقات الدوليـــة

---

(٣٧) راجع :

Chaumont (Ch.), «L'Organisation des Nations Unies», Paris, 1959, p. 58 - 59.

(٣٨) قررت محكمة العدل الدولية فى رأى استشارى لها صادر فى ٣٠ مارس ١٩٥٦ ، أن طلب فتوى منها حول موضوع يتعلق بحقوق الإنسان ، لا يعتبر بحثا فيما يعد من الاختصاص الداخلى للدول ، نظراً لأن معاهدة دولية تناولته بالتنظيم . انظر هذا الرأى أيضاً عند :

Lauterpacht (H.), «International Law and Human Rights», London, 1950, p. 177.

وانظر عكس هذا الرأى عند (.J) Nisot الذى يرى أن : « قيام معاهدة غير كاف فى حد ذاته ، وان مسألة ما قد تظل أساسا فى الاختصاص الداخلى لدولة رغم وجود معاهدة تنظمها» . راجع مقاله :

«Art 2, par. 7, of the United Nations Charter», A.J.I.L., October, 1949, p. 776.

واحكام القضاء الدولى (٣٩) . كما قام مجمع القـــانون الدولى ببحث هذا الموضوع فى عدة دورات ، وبصفة خاصة دورة اوسلو عـــام ١٩٣٢ ودورة عقدت فى اكس ـــ آن ـــ بروفنس (Aix-en-Provence) عام ١٩٥٤ . وقد اعلن المجمع فى هذه الدورة الأخيرة انه يجب التسليم بفكرة الاختصاص الداخلى ، اى وجـــود انشطة لا تتقيد سلطات الدولة تجاهها باحـــكام القانون الدولى ، ويتعذر تحديد هـــذه الانشطة نظرا لعـــدم وجود معيار واضح لها . واضاف المجمع أن هذه الفـــكرة متطورة بطبيعتها مع تطور العلاقات الدولية ، وان الاتفاقيات الدولية عامل حاسم فى تحديد نطاقها ، وان تطور القانون الدولى الاتفاقى لابد وان يؤدى الى انقاص عدد المسائل التى تعتبر داخليـــة . وقد اكدت المـــادة ٣ من قرار المجمع الصـــادر فى ٢٩ أبريل ١٩٥٤ ان ابرام اتفاقيـــة دوليـــة فى مسألة متعلقة بالاختصاص الداخلى يخرجها من هذا الاطار ، ويحرم على اطراف الاتفاقية الدفع بهذا الاختصاص فى اى موضوع متعلق بتطبيق او تفسير هذه الاتفاقية .

وتجدر الاشارة الى أن العمل قد جرى فى الامم المتحدة ، على أن قيـــد الاختصاص الداخلى لا يحول دون مناقشة الموضـــوعات المتعلقة بهـــذا الاختصـــاص ، أو حتى اجـــراء تحقيق بشأنها ، وانما يحول فقط دون اصدار توصيات أو قرارات متعلقة بها (٤٠) .

اما فيما يتعلق بالجهة التى تفصل فى طبيعة المسألة المعروضة ، فكانت بعض الوفود قد اقترحت خلال مؤتمر سان فرانسيسكو أن يكون ذلك من اختصاص محكمة العدل الدولية ، واقترحت وفود اخـــرى أن يتم ذلك بواسطة مجلس الأمن على غرار ما كان عليه الوضع فى عصبة الامم (٤١) .

---

(٣٩) مثال ذلك القائمة التى أعدها أستاذنا شارل روسو . راجع محاضراته عن :

«L'indépendance de l'Etat dans l'ordre international», R.C.A.D.I., 1948, t. 73, p. 239 - 247.

(٤٠) على عكس ما نادى به الفقهاء السوفييت من وجوب تحريم مناقشة هذه الموضوعات داخل الأمم المتحدة . راجع :

Wright (Q.), «Is discussion intervention ?», A.J.I.L., Jan. 1950, vol. 50, p. 102 ff.

(٤١) راجع :

U.N.C.I.O., vol. XIII, p. 719.

ومع ذلك فقد جاء النص دون تحديد جهـــة معينة للقيام بهذه المهمة (٤٢) ، مما يترتب عليه أن يكون لكل فرع من فروع الهيئة ، وهو بصـــدد مباشرة وظائفه ، أن يفصل فى هذا الموضوع . هذا وكانت المادة ٤ من قرار مجمع القانون الدولى عام ١٩٥٤ تعتبر أن موضوع الفصل فيما اذا كانت مسألة تعد ، أو لاتعد ، من قبيل الاختصاص الداخلى ، يجب ان تحسم بواسطة جهاز قضائى دولى (٤٣) .

وتجدر الاشارة الى انه على الرغم من كثرة الدفوع التى تتقدم بها الدول أمام فروع الامم المتحدة ، وخاصة الجمعية العـامة ومجلس الأمن ومحكمة العدل الدولية ، تحت شعار الاختصاص الداخلى (٤٤) ، فقد جرى العمل داخل المنظمة الدولية على عدم الأخذ بهـذه الدفوع . واذا كانت هنـــاك حالات قليلة قبلت فيها بعض الفروع حذف موضـــوع ، أثير بشأنه الدفع بالاختصاص الداخلى ، من جدول أعمالها ، فقد كان ذلك لاعتبارات سياسية اكثر منها قانونية .

واذا كان مستقبل الامم المتحدة يتوقف الى حد كبير ، كما سبق أن بينا ، على مدى التوسع فى تفسير ما يعـــد من المسائل داخـــلا فى الاختصاص الداخلى ، فانه يجب ملاحظة أن هـــذا القيـــد ، أيا كان مدى تفسيره ، لا اعمال له ، على حد ما جاء فى العبارة الأخـــيرة من المادة ٧/٢ ، فى حالة تدابير القمع التى يتخذها مجلس الأمن عند تهديد السلم أو الاخـلال به ، وفقا للفصل السابع من الميثاق . وعلى ذلك فاذا كان الاصل هو الا تتدخل

---

(٤٢) وذلك على عكس نص المادة ٨/١٥ من عهد عصبة الأمم ، التى كانت صريحة فى تخويل مجلس العصبة سلطة البت فى هذه المسألة.

(٤٣) راجع :

Annuaire de l'Institut de Droit International, Bâle, 1954, vol. II, p. 109 et 292.

(٤٤) حدث ذلك ، على سبيل المثال ، عند نظر قضية نظام الحكم فى أسبانيا ، وقضية تغيير نظام الحكم فى تشيكوسلوفاكيا ، ومشكلة التفرقة العنصرية فى جنوب أفريقيا . راجع فى تفاصيل موقف الأمم المتحدة من هذه القضايا وغيرها ، مؤلف Rajan السابق الإشارة اليه ، ص ١١١ وما بعدها ، وكذلك :

Ross (A.), «La notion de compétence nationale dans la pratique des Nations Unies», Mélanges Henri Rolin, Paris, 1964, p. 298 et ss.

فروع الامم المتحدة فى حالة نشوب حرب اهلية فى احـدى الدول . باعتبار أن تلك مسألة داخلية ؛ فان من واجب مجلس الأمن اذا تعدت آثار هـذه الحـرب حـدود الدولة لتهدد السلم والأمن الدوليين . أن يصـدر من التوصيات والقرارات كل مايراه ضروريا من أجل اعادة السلم ؛ دون تدخل فى النواحى الداخلية لهذه الحرب والمتعلقة بأسبابها ووسائل علاجها (٤٥) .

---

(٤٥) راجع جودريش وهامبرو ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ١٤٠ – ١٤١ .

الفصل الثالث

العضوية فى الامم المتحدة

منحت الامم المتحدة عضويتها لمجموعة من الدول التى وقعت الميثاق عند انشائه ، الا انها ، باعتبارها منظمة ذات اتجاه عالمى ، تبيح انضمام الدول الاخرى اليها وفق شروط معينة . واذا كانت العضوية تمنح حقوقا وترتب التزامات ، فان بعض العوارض قد تؤدى الى حرمان العضو من حقوقه لفترة معينة ، أو بصفة نهائية .

وسنتناول ، فى مبحثين ، دراسة وسائل اكتساب عضوية الامم المتحدة ، والعوارض التى تطرأ على هذه العضوية .

المبحث الأول

اكتساب عضوية الأمم المتحدة

قامت الامم المتحدة لتكون منظمة عالمية ، الا انها لا تضم فى الواقع كافة الدول ، ذلك ان عضويتها لا تكتسب تلقائيا ، او بمجرد ابداء الرغبة ، وانما لابد من توافر بعض الشروط الموضوعية والشكلية ليتحقق القبول .

وكانت بعض الوفود من امريكا اللاتينية قد اقترحت فى مؤتمر سان فرانسيسكو ، ان تكون الامم المتحدة مفتوحة امام كافة الدول بلا شروط ، كما اقترحت وفود اخرى ان يكون الانضمام للهيئة اجباريا لكل الدول . الا ان نصوص الميثاق جاءت صريحة فى ان عضوية الامم المتحدة اختيارية من ناحية ، ومشروطة من ناحية اخرى ، بمعنى الا تنضم للهيئة دولة على غير رغبتها ، مع ضرورة توافر مواصفات فى الدولة الراغبة فى الانضمام ، خاصة ما يتعلق باستقلالها وطبيعة علاقاتها مع غيرها من الدول .

وعضوية الامم المتحدة نوعان : عضوية أصلية وعضوية بالانضمام . وتقوم التفرقة بين هذين النوعين على اساس تاريخ الانضمام الى الامم المتحدة ، دون أن ترتب اى نتائج قانونية ، أو تقيم تمييزا فى الحقوق والواجبات (١) .

أولا ـ العضوية الاصلية :

هذه العضوية محددة بحكم طبيعتها ، فقد اكتسبتها ، وفقا لحكم المادة ٣ من الميثاق ، الدول التى اشتركت فى مؤتمر سان فرانسيسكو ، ووقعت الميثاق وصدقت عليه ، والدول التى وقعت تصريح الامم المتحدة الصادر فى أول يناير ١٩٤٢ ، والتى وقعت الميثاق وصدقت عليه . وقد بلغ عدد هذه الدول خمسين دولة (٢) ، تمثل دول الحلفاء التى اشتركت فى الحرب ضد دول المحور . وقد أصبحت هذه الدول أعضاء أصليين أو مؤسسين ، وفقا لحكم المادة ٤/١١٠ من الميثاق ، من تاريخ ايداعها لتصديقاتها على الميثاق .

---

(١) جاء فى أعمال مؤتمر سان فرانسيسكو أن « هذه التفرقة لا تتضمن أى تمييز بين الفئتين ؛ إنما هى تفرقة حتمتها مجريات الأمور ، إذ لا بد لقبول أعضاء جدد من وجود الهيئة ذاتها ، وهو ما ينطوى على وجود أعضاء أصليين بها » راجع :

U.N.C.I.O., Selected documents, p. 505.

(٢) يضاف اليها بولندا التى سمح لها بالتوقيع فى تاريخ لاحق مع اعتبارها دولة أصلية ، وذلك على أساس أنها وقعت تصريح الأمم المتحدة فى ١٩٤٢ ، ولكن لم يتح لها الاشتراك فى مؤتمر سان فرانسيسكو لعدم اتفاق الدول الداعية على الحكومة التى تمثل هذه الدولة .

وقد وقع تصريح الأمم المتحدة ست وعشرون دولة هى : الولايات المتحدة الأمريكية ، بريطانيا ، الاتحاد السوفييتى ، الصين ، استراليا ، بلجيكا ، كندا ، كوستاريكا ، كوبا ، اليونان ، جواتيمالا ، هايتى ، هندوراس ، الهند ، لوكسمبرج ، نيكاراجوا ، النرويج ، نيوزيلندا ، بنما ، هولندا ، بولندا ، الدومينيكان ، سلفادور ، تشيكوسلوفاكيا ، اتحاد جنوب أفريقيا ، يوغوسلافيا .

وقد انضمت إلى التصريح ، فيما بعد ، إحدى وعشرين دولة هى : المكسيك ، الفلبين ، أثيوبيا ، العراق ، البرازيل ، بوليفيا ، ايران ، كولومبيا ، ليبيريا ، فرنسا ، اكوادور ، بيرو ، شيلى ، باراجواى ، فنزويلا ، أوراجواى ، تركيا ، مصر ، المملكة العربية السعودية ، سوريا ، لبنان .

وإلى جانب هذه المجموعة ، اشتركت فى مؤتمر سان فرانسسكو الدول الآتية : الأرجنتين ، روسيا البيضاء ، الدنمرك ، أوكرانيا .

ثانيا ــ العضــــوية بالانضمام :

لمـــا كانت العضوية الأصلية بالامم المتحدة تضم عددا محددا من الدول ، فانه لا يمكن للدول الأخرى اكتسـاب العضوية الا عن طريق احكام الانضمام التى تنظمها المادة ٤ من الميثاق بقولها :

« ١ ــ العضـــوية فى الامم المتحدة مباحة لجميع الدول الاخرى المحبة للسلام ، والتى تأخذ نفسها بالالتزامات التى يتضمنها هذا الميثاق ، والتى ترى الهيئة انها قادرة على تنفيذ هذه الالتزامات راغبة فيه .

٢ ــ قبول اية دولة من هذه الدول فى عضوية الامم المتحدة يتم بقـــرار من الجمعية العامة بناء على توصية مجلس الأمن » .

ويستخلص من هـــذا النص ضرورة توافر شروط موضـــوعية واخرى اجرائية ليتم انضمام دولة جديدة الى الامم المتحدة :

(١) الشروط الموضـــوعية :

يشترط فى الوحدة التى ترغب الانضمام الى الامم المتحدة توافر خمسة شروط هى (٣) :

(أ) أن تكون دولـــة :

فعضوية الامم المتحدة قاصرة على الدول ، دون غـــيرها من الهيئات أو المنظمات أو الامم (٤) أو الأفراد . واستنادا الى تعريف القـــانون الدولى للدولة ، يشترط أن يتوافر فى الوحدة التى تطلب العضوية ثلاث عنـــاصر رئيسية وهى الاقليم والشعب والسيادة . ويستلزم عنصر الســـيادة أن تكون الدولة مستقلة ، وفى هذا تختلف الامم المتحدة عن عصبة الامم التى لم

---

(٣) ورد تحديد هذه الشروط ؛ فى الرأى الاستشارى لمحكمة العدل الدولية بشأن قبول أعضاء جدد بالأمم المتحدة ، الصادر فى ٢٨ مايو ١٩٤٨ ؛ وفى قرارات الجمعية العامة الصادرة فى ٨ ديسمبر ١٩٤٨ ، وأول فبراير ١٩٥٢ ؛ إلى جانب نص الميثاق .

(٤) ومن هنا فان اطلاق اسم «الأمم» المتحدة على المنظمة العالمية ، لا يكون دقيقاً من الناحية القانونية .

تكن تشترط صفة الاستقلال ، وتجيز ، وفقا لنص المادة ٢/١ من من عهد العصبة ، انضمام « كل دولة أو دومنيون أو مستعمرة متمتعة بالحكم الذاتى » .

ومع ذلك ، فلما كانت نصوص ميثاق الامم المتحدة لم تحدد المقصود بكلمة « الدولة » ، فقد جرى العمل فى الهيئة على تفسير هذا الاصطلاح تفسيرا واسعا تمليه الاعتبارات الدولية المتطورة ، وبغض النظر عن الاعتبارات القانونية البحتة ، مما أدى الى قبول غضوية دول ناقصة السيادة ، اكتفاء بأنها تحكم نفسها بنفسها ، وتتولى تصريف شئونها الدولية (٥) .

وتجدر الاشارة الى أن قبول دولة بالامم المتحدة لا يعنى الاعتراف الضمنى بها كدولة من جانب أعضاء الامم المتحدة ، وانما يقتصر أثره على الاعتراف لها بوصف العضو وحقوق العضوية ، ذلك أن الاعتراف بالدولة أمر يتعلق بسيادة من يصدر عنه ويدخل فى مطلق سلطته التقديرية . وبمعنى آخر فلا اثر لقبول دولة بالامم المتحدة على العلاقات الفردية القائمة بينها وبين سائر الاعضاء (٦) . يؤكد ذلك ، انه كان هناك أثناء مؤتمر سان فرانسيسكو اقتراح نرويجى بادخال تعديل على مقترحات دومبرتون أوكس ، من أجل تخويل الامم المتحدة سلطة توصية الاعضاء بالاعتراف الجماعى بالدول الجديدة ، ولكنه لم يلق قبولا (٧) .

---

(٥) قبلت سوريا ولبنان كعضوين أصليين ، رغم أنهما كانتا خاضعتين للانتداب عند تأسيس الأمم المتحدة . كذلك اعتبرت الهند عضوا أصليا ، رغم عدم اكتمال سيادتها عند قيام المنظمة الدولية . راجع فى تفصيلات عنصر السيادة كشرط لانضمام دولة إلى الأمم المتحدة :

«Répertoire de la pratique des Nations Unies», 1953, vol. I, p. 177-218; et supplément No. 1, 1959, p. 81-82.

(٦) راجع د. حامد سلطان ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ١١٣ — ١١٤ ؛ د. عائشة راتب ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٩٢ ؛ ود . محمد حافظ غانم ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ١٣٤ . وعكس هذا الرأى عند جودريش وهامبرو ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ١٤٨ .

(٧) راجع :

U.N.C.I.O., vol. XV, p. 512-513.

(ب) محبة للسـلام :

ويتفق هذا الشرط مع الباعث الرئيسى لقيام الهيئة ، وهو حفظ السلم ، الا أنه شرط غير محدد ، ويحتمل عدة تفسيرات . وقد ظهر هـذا الشرط منذ الاعمال التحضيرية للميثاق فى مؤتمرى موسكو وطهران ، ثم تضمنته مقترحات دومبرتون أوكس (٨) .

وقد رات بعض الوفود أثناء مؤتمـر سان فرانسيسكو تعريف الدول المحبـة للسلام ، بأنها تلك التى إعلنت الحـرب على دول المحور ، بحيث لا تعتبر كذلك اى دولة دخلت فى حرب ضد الحلفاء أو قامت بمساعدة دول الأعـداء (٩) . على أن العمل فى الامم المتحدة سار على عكس هذا الراى . فقد رفضت دول لا ينطبق عليها هذا التفسير ، فى حين قبلت دول أخرى لا يسرى عليها ، وفق هـذا الراى ، وصف المحبة للسلام ، مثل ايطاليـا واسبانيا والبرتغال (١٠) .

وهـذا الاصطلاح فى الواقع اصطلاح سياسى ، وهو لا يعبر عن فكرة معترف بها عند الجميع ، فضـلا عن انه يتطلب البحث فى نوايا الحكومات والتصرفات الصـادرة عنها ، مما يخول الامم المتحـدة سلطة تقـديرية واسعة تتـأثر الى حـد كبـير بمصالح وأهواء الدول الخمس الدائمة بمجلس الأمن .

(ج)تتعهد بتنفيذ الالتزامات الواردة بالميثاق :

ويعتبر هـذا الشرط البديهى تطبيقا لفكرة التنظيم الجماعى التى تقوم

---

(٨) نصت هذه المقترحات على :

«devrait être membre de l'Organisation tout Etat épris d'un idéal de paix».

(٩) راجع تفسير الوفد المكسيكى :

U.N.C.I.O., vol. I, p. 637.

(١٠) رغم أن ايطاليا كانت من دول الأعداء ، كما أن كلا من أسبانيا والبرتغال قدمتا المساعدة لألمانيا . وكانت حكومات الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السوفييتى وبريطانيا قد أعلنت فى تصريح بوتسدام (٢ أغسطس ١٩٤٥) ان توقيع معاهدات الصلح مع ايطاليا وبلغاريا وفنلندا والمجر ورومانيا ، سيدعوهم إلى تأييد طلبات انضمام هذه الدول إلى الأمم المتحدة.

على أساس قبـــول تحمل الالتزامات مقابل الانتفاع بالمزايا . ومع ذلك فلا يخلو النص على هذا الشرط من فائدة ، اذ يحمل معنى ضرورة قبــول جميــــع الالتزامات الواردة بالميثاق ، ورفض فكرة قبـــول بعضها دون البعض الآخـــر ، وهو ما يترتب عليه استبعاد الدول ذات الحيــــاد الدائم القانوني من المنظمة الدوليــــة ، لأنه يتعذر عليها بحكم طبيعة نظامها تنفيذ الالتزامات المتعلقة بالامن الجماعي .

(د) قادرة على تنفيذ احكام الميثاق :

فلا بد ان يتوافر فى الدولة المنضمة من القدرة المادية ، والأهلية القانونية الدوليــــة ، ما يمكنها من المشاركة فى تحقيق الأمن الجماعي ، وأهــــداف الهيئة بصفة عامة .

ويترتب على ذلك استبعاد الدول ذات الامكانات المــــادية (موارد وقوى عاملة) أو العسكرية الضئيلة مثل سان مارينــــو واندورا وامارة موناكو ، وكذلك اســـتبعاد دول الحيــــاد الدائم ، كمــــا هو الحــــال بالنســـبة لسويسرا (١١) .

(هـ) راغبـــة فى تنفيذ هذه الالتزامات :

ويصعب وضع معيار محدد لهذا الشرط ذى الصبغة السياسية ، لانه يستند الى عوامل تقـــدير قوامها الثقة أو الشك . وهو يرتبط بالشرط السابق ويكمله .

---

(١١) وليس من المحتمل أن تجيز الهيئة منح عضوية من نوع خاص ، أى ترتب فى مواجهة الدولة العضو بعض التزامات الميثاق دون غيرها ، كما فعلت عصبة الأمم عندما قررت قبول سويسرا عضوا بها .

ومع ذلك فتجدر الإشارة إلى أن الأمم المتحدة قبلت عضوية النمسا ولاوس ، رغم أنهما من الدول ذات الحياد الدائم ، بعد أن رأت هاتان الدولتان أن ما ترتبه حالة الحياد الدائم فى مواجهتهما من التزامات ، لا يحول دون طلبهما الانضمام إلى المنظمة العالمية . راجع د. عائشة راتب ، « النظرية المعاصرة للحياد » ، ١٩٦٨ ، ص ٨٠ ومابعدها ؛ وراجع أيضاً :

Chaumont (Ch.), «Nations Unies et neutralité», R.C.A.D.I., 1956, vol. I, t. 89, p. 5 et ss.

والواقع ان بحث مدى توافر هذين الشرطين ، امر يخضع لتقدير الامم المتحدة نفسها ، مما يسمح للفرعين المختصين (الجمعية العامة ومجلس الامن) بسلطة تقديرية واسعة فى هذا الشأن (١٢) .

وكانت بعض الدول قد اقترحت ، اثناء الاعمال التحضيرية للميثاق ، اضافة شروط أخرى ، غير تلك التى نصت عليها المادة الرابعة ، الا انه لم يؤخذ بهذه الاقتراحات . مثال ذلك اقتراح فرنسا بعدم قبول انضمام دولة فى حالة حياد قانونى ، على اساس ان مثل هذا الوضع لا يتفق وما تفرضه العضوية من واجبات منها ضرورة التعاون فى تنفيذ الاجراءات الجماعية القهرية فى حالة وقوع عدوان ، فقد رفض هذا الاقتراح باعتبار ان المادة ٢/٢ من الميثاق تتضمن ، وان كان بطريقة غير مباشرة ، هذا الحكم .

(٢) الشروط الاجرائية :

تقضى المادة ٢/٤ بأن يتم الانضمام عن طريق قرار من الجمعية العامة بناء على توصية من مجلس الامن ، توافق عليها الدول الخمس الكبرى .
وتتمثل اجراءات الانضمام فى قيام الدولة الراغبة فى الانضمام بتقديم طلبها الى الأمين العام للامم المتحدة ، مشفوعا بتصريح رسمى بقبولها الإلتزامات التى يتضمنها الميثاق . ثم يعرض الأمين العام طلب الانضمام على مجلس الأمن ، الذى يحيله الى احدى لجانه الفرعية ، وهى لجنة قبول الاعضاء الجدد . ولا بد من صدور توصية مجلس الأمن بالقبول متضمنة موافقة الدول الخمس الكبرى عليها باعتبارها متعلقة بمسألة موضوعية ، ثم يعرض الأمر بعد ذلك على الجمعية العامة لتصدر قرارها (١٣) . ويشترط ان تتم موافقتها بأغلبية الثلثين ، وفقا لاحكام المادة ١٨ . وتصبح الدولة الجديدة عضوا إعتبارا من تاريخ صدور قرار الجمعية العامة بالموافقة .

---

(١٢) وهذا الوضع مماثل لما كانت تقرره الفقرة الثانية من المادة الأولى من عهد عصبة الأمم .

(١٣) انظر المواد ٥٨ ، ٥٩ من اللائحة الداخلية لمجلس الأمن ، ١١٣ ، ١١٤ من اللائحة الداخلية للجمعية العامة . وراجع للمقارنة مع نظام العضوية فى ظل عصبة الأمم :

Feinberg (N.), «L'admission de nouveaux membres à la S.D.N. et à l'O.N.U.», R.C.A.D.I., 1952, vol I, p, 293 et ss.

وكانت بعض الوفود قد اقترحت فى مؤتمـــر سان فرانسيسكو عـــدم اشتراط موافقة مجلس الامن على قبـــول انضمام الدول الجديدة، قياسا على ما كان يقضى به عهد عصبة الأمم ، الذى كان يجعل مسألة قبـــول انضمام الدول الجديدة من اختصاص الجمعية العـــامة وحدها . واقترح وفد مصر أن يكون رأى مجلس الأمن فى هذه المسألة مجرد رأى استشارى، كما اقترح وفد الارجنتين الا يكون للدول الكبرى حق استخدام الفيتـــو بشأنها .

على أن وفودا اخرى عارضت هـــذا الاتجاه ، نظرا لارتبـــاط مســـألة الانضمام للهيئة العالمية بالأمن الدولى ، وأصرت على تخويل مجلس الأمن سلطة قاطعة فى هذا الشأن ، وهو ما اخذ به الميثاق .

ويتضح من نص المـــادة ٢/٤ أن رأى مجلس الأمن غـــير نهائى ، كما أنه غير ملزم للجمعية العـــامة ، اذ تملك الجمعية أن تأخذ به أو ترفضه .

على أن موافقة مجلس الأمن على الانضمام شرط أولى لصـــدور قرار الجمعية العامة . بمعنى انه اذا لم يصـــدر المجلس توصيته ، امتنع على الجمعية العامة أن تصدر قرارها بقبول الانضـــمام . ويلتزم مجلس الأمن فى هذه الحالة بأن يقدم تقريرا الى الجمعية العامة ، مرفقـــا به محاضر الجلسات التى نوقش فيها طلب الانضمام . وتملك الجمعية العامة ، بعد مناقشة هذا التقرير ، أن تحيل الطلب مرة ثانيـــة الى مجلس الأمن لاعادة بحثه من جديد (١٤) . ويتعين على المجلس عندئذ أن يعيد النظر فى الطلب ويخطر الجمعية العامة بنتيجة البحث الجـــديد . وقد يصر المجلس على رأيه ، وقد يعدل عنه ويوصى الجمعية العامة بقبوله .

ويتضح من هذه الاجراءات أن موافقة كل من مجلس الأمن والجمعية العامة لازمة لانضمام أى دولة جديدة ، الأمر الذى يترتب عليه اســـتحالة الموافقة على الانضمام فى حالة اعتراض احـــدى الدول الخمس الكبرى ، حتى اذا وافقت على ذلك أغلبية ساحقة من أعضاء الامم المتحدة .

وقد أدى تطبيق هـــذه الاحكام الى قيام خلافات كثـــيرة بين الدول

---

(١٤) راجع المادة ١١٦ من اللائحة الداخلية للجمعية العامة .

الكبرى ، فى السنوات الأولى لقيـــام الهيئة العالمية ، بشأن قبـــول دول جديدة . فقد علق الاتحاد السوفييتى موافقته على انضمام بعض الدول ، مثل ايطاليا والنمسا والبرتغال ، على قبول دول اخرى ، مثل رومانيـا وبلغاريا والمجر . وظهرت آراء تنادى بترك عملية قبول الدول الجدد الى الجمعية العامة وحدها ، قياسا على ما كان عليـــه الحال فى ظل عصبة الامم التى لم تكن تشرك مجلسها فى هذا الموضوع ، وضمانا لابعاد الاهواء السياسية التى تحـــكم استخدام حق الاعتراض داخل مجلس الامن . واستند انصار هذا الراى الى الحجج المنطقية الآتية :

١ — أن اعتبار توصـية مجلس الأمن شرطا ضروريا للقبول ، يعطيها قيمة قانونية تفوق قيمة التوصية ، فى الوقت الذى حرص فيه النص على استخدام لفظ « توصية » .

٢ — ان الموضوع لا يحتمل الا احـــد امرين : ان تكون توصية مجلس الأمن ذات قوة الزامية ، ولم تكن هناك حاجة فى مثل هذه الحالة لاشتراط موافقة الجمعية العامة ، او الا تكون لهـذه التوصية قوة الزامية ، وبالتالى تكون للجمعية العامة وحدها حرية قبول الدولة الجديدة .

وأمام تعذر اتفاق الدول الكبرى ، لجأت الجمعية العامة الى طلب رأى استشارى من محكمة العدل الدولية حول مسألتين :

« ١ — هل يجوز قانونا لعضو من أعضـــاء الامم المتحدة عند تصديقه على طلب من طلبات العضوية أن يعلق هـــذا القبول على شروط لم يرد ذكرها صراحة فى الميثاق ؟

٢ — وهل يجوز له بصفة خاصة تعليق موافقته على قبـــول دولة معينة توافرت فيها ، فى رايه ، شروط القبول ، على قبول طلبات العضوية المقدمة من دول اخرى ؟ » .

وقد اجابت المحكمة على السؤالين بالنفى فى راى استشارى صادر فى ٢٨ مايو ١٩٤٨ ، مستندة فى ذلك الى أن المـــادة ١/٤ من الميثاق ، وهى تحدد شروط الانضمام ، حددت فى نفس الوقت الأسباب التى قد تؤدى الى الرفض ، بمعنى ان الدول التى تتوافر فيها شروط النص ، تملك حق الانضـــمام . ذلك ان هـــذه الشروط قد وردت على ســـبيل الحصر ،

وليس على سبيل المثـــال ، ولا يمكن ، لاعتبارات سياسية ، اضـــافة شروط أخـــرى (١٥) .

ولما ظلت بعض الدول الكبرى متمسكة بوجهة نظرها ، مستخدمة حق الڤيتو للحيـــلولة دون انضـــمام بعض الدول ، لجأت الجمعية العـــامة الى طلب رأى استشارى آخـــر حول ما اذا كان « للجمعية العـــامة أن تصدر قرار بقبول عضو جديد فى الامم المتحدة ، وفقا لاحكام المادة ٢/٤ ، عندما يمتنع مجلس الأمن عن اصدار التوصية بقبوله ، سواء لعدم توافر الاغلبية المطلوبة ، أو لاعتراض احـــدى الدول الكبرى ذات المقاعد الدائمة بمجلس الأمن على قرار المجلس بقبول العضو الجديد » .

واستنادا الى نص الميثاق وروحه ، أجابت المحكمة فى فتوى صـــادرة فى ٣ مارس ١٩٥٠ بعدم جواز ذلك ، واعتبار موافقـــة مجلس الامن شرطا لصدور قرار الجمعية العامة بالانضمام . وقد قالت المحكمة فىهذا المعنى : « ان الذهاب الى أن للجمعية العامة أن تقرر قبول دولة عضوا فى الهيئة رغم عدم صـــدور توصية بذلك من مجلس الأمن ، مؤداه حرمان المجلس سلطة هامة يعهد الميثاق بها اليه ، والغاء دوره فى ممارسة وظيفة رئيسـية

---

(١٥) راجع مجموعة أحكام المحكمة وآرائها الاستشارية ، ١٩٤٧ — ١٩٤٨ ، ص ٦٥ وما بعدها ؛ وراجع أيضاً :

Berlia (G.), «Admission d'un Etat aux Nations Unies», R.G.D.I.P., 1949, p. 418 et ss.; Liang (Y.L.), «Conditions of admission to membership», A.J.I.L. April 1949, p. 288.

وقد أثار رأى المحكمة المذكور اعتراضات قانونية وسياسية كثيرة . وتبنى الرأى المخالف الجماعى لأربعة من قضاة المحكمة فكرة أن قبول عضو جديد بالأمم المتحدة قرار سياسى ، وأنه يحق لكل عضو أن يعلق قبول انضمام دولة أو دول معينة ، على قبول طلبات عضوية أخرى :

«Les résolutions portant recommandation ou décision en matière d'admission, sont des décisions d'ordre politique, elles comportent, de l'avis de tous, l'examen d'éléments politiques, en vue d'apprécier si les conditions requises par l'article 4, paragraphe 1er, sont remplies.»

راجع مجموعة أحكام المحكمة وآرائها الاستشارية السابق الإشارة اليها ، ص ٨٥ . وراجع أيضاً الرأى المخالف للقاضى Zoricic ، ص ٩٤ وما بعدها ؛ والرأى المخالف للقاضى Krylov ص ١٠٧ وما بعدها .

من وظائف الهيئة » (١٦) .

ورغم هذين الرايين الاستشاريين ، فقد ظلت مشكلة قبـــول عدد من الاعضاء الجدد معلقة فى الفترة من ١٩٤٧ حتى ١٩٥٥ ، الى ان اصدرت الجمعية العامة للامم المتحدة ، نتيجة لمحاولات التسوية الودية للمشكلة ، قرارا فى ديسمبر ١٩٥٥ ، توصى فيه مجلس الامن ببحث طلبات الانضمام المعلقة على ضوء مراعاة « أن تكون العضـــوية فى هيئة الامم المتحدة على اوسع نطاق » .

واستجابة لذلك ، أوصى مجلس الأمن فعلا خلال نفس السنة بقبـول ست عشرة دولة جديدة . وتوالت انضمامات الدول بعد ذلك الى الهيئة ، فدخلها عـــدد كبير من الدول الافريقية ، بعد حصـــوله على استقلاله ، فى الفترة من ١٩٦٠ الى ١٩٦٦ (عشرون دولة) ، الى جانب عدد آخر من الدول الآسيوية التى تحررت وانضمت الى الامم المتحدة . وتضم الهيئة حاليا ١٤٤ دولة (١٧) ، تمثل الغالبية العظمى من دول العالم ، وتجعل من الامم المتحدة ، فى الواقع ، منظمة عالمية (١٨) .

وقد نشأت داخـــل الامم المتحدة تكتـــلات من الدول يمكن مقارنتها بالمجموعات البرلمانية التى توجد داخل المجالس النيابية الوطنية . وقـد

---

(١٦) راجع مجموعة أحكام المحكمة وآرائها الاستشارية ١٩٥٠ ، ص ٩ . وانظر الرأى المخالف للقاضى «Alvarez» ، ص١٢ وما بعدها ؛ والرأى المخالف للقاضى «Azevedo» ، ص ٢٢ وما بعدها.

(١٧) كانت الهيئة تضم ، حتى ١٨ سبتمبر سنة ١٩٧٣ ، ١٣٢ دولة ؛ إلا أن الجمعية العامة وافقت فى هذا التاريخ ، ومع بداية دورتها الثامنة والعشرين ، على انضمام كل من ألمانيا الديمقراطية (الشرقية) وألمانيا الاتحادية (الغربية) وباهاما إلى الأمم المتحدة .
كما وافقت فى دورتيها التاسعة والعشرين والثلاثين على انضمام كل من جمهورية بنجلاديش الشعبية ، وجرينادا ، وجمهورية غينيا بيساو ، وجزر الرأس الأخضر ، وموزامبيق ، وساوتومى وبرنسيب ، وبابوا غينيا الجديدة ، وكومور ، وسورينام .

(١٨) هذا بالإضافة إلى أن للدول غير الأعضاء أن تقيم صلة مباشرة مع الهيئة عن طريق ايفاد مراقبين بتصريح من الأمين العام للأمم المتحدة بذلك . وكانت الهيئة قد قبلت ، فى يناير ١٩٥٥ ، حضور مراقبين دائمين بها يمثلون ألمانيا والنمسا وفنلندا وايطاليا واليابان وسويسرا وأسبانيا . وقد قبل كأعضاء فيما بعد كل من النمسا وفنلندا وايطاليا واليابان وأسبانيا وألمانيا الديمقراطية وألمانيا الاتحادية .

تكونت هذه التكتلات نتيجة عوامل جغرافية أو تاريخيـــة أو سياسـية أو ايديولوچية او مصالح اقتصادية مشتركة ، ومن أمثلتها الكتلة الشيوعية، والكتلة الافريقيـــة ، والمجموعة العربيـــة ، ومجموعة دول غرب أوروبا ، والمجمـــوعة الافريقية الآسـيوية ، ومجموعة دول امريـــكا اللاتينية ، ومجموعة الـ (٧٧) التى اكتسبت اسمها من عدد الدول النامية عند انعقاد مؤتمر التنمية والتجارة الأول عام ١٩٦٤ (٧٧ دولة حينئذ) ، وان كان عـــددها الآن قد تجاوز المائة دولة . وتشـــترك بعض الدول فى أكثر من مجموعة ، مثال ذلك مصر وبعض الدول العربية التى تجمع بين المجموعة العربية والافريقية والافريقية الآسيوية .

المبحث الثـــانى

عوارض عضـــوية الامم المتحدة

اذا كان من شأن ثبوت صفة عضوية الامم المتحدة أن يتمتع العضـــو بكافة الحقوق المتعلقة بهـذا الوصف ، وأن يلتزم بجميـــع الواجبات المترتبة عليـــه ، فان العضـــو قد يخل بالالتزامات ، أو يرتكب من المخالفـــات ما يستوجب توقيع جزاءات عليه ، تختلف وفقا لجسامة المواقف والأفعال المرتكبة ، فمن مجرد عقوبة الحرمان من حق التصويت ، الى الحرمان من كافة الحقوق لمدة مؤقتة ، الى الفصل النهائى من الهيئة (١٩) .

واذا كان ميثاق الامم المتحدة قد جعل عضوية الهيئة اختيارية ، فانه ، على عكس مواثيق أخرى ، لم يتضمن نصا خاصا بالانسحاب الاختيارى من المنظمة ، مما ادى الى اختلاف الآراء حول جواز ذلك .

---

(١٩) وبالإضافة إلى ذلك ، تسقط العضوية ، اعمالا للقواعد القانونية العامة ، وبرغم عدم وجود نص صريح فى ميثاق الأمم المتحدة ، عند زوال شرط من الشروط اللازمة لها . فاذا سقطت عن العضو صفة الدولة مثلا ، زالت عنه صفة العضوية . مثال ذلك فقدان كل من مصر وسوريا لصفة الدولة ، وبالتالى الشخصية القانونية الدولية ، نتيجة اندماجهما فى دولة واحدة ، هى الجمهورية العربية المتحدة ، وذلك فى الفترة من ١٩٥٨ إلى ١٩٦١ . وقد كانت هذه الدولة عضوا بالأمم المتحدة فى الفترة المذكورة بناء على طلب انضمام تقدمت به الجمهورية العربية المتحدة منذ نشأتها . وقد ترتب على حدوث الانفصال فى ١٩٦١ أن استعادت سوريا شخصيتها الدولية السابقة على الاندماج ، وسمحت لها الأمم المتحدة باستعادة مقعدها القديم دون التقدم بطلب عضوية جديدة .

١ ــ الحرمان من حق التصويت :

يقتصر توقيع هذا الجزاء على حالة اخلال العضو بالوفاء بالتزاماته المالية . فقد نصت المادة ١٩ على انه : « لا يكون لعضو الامم المتحدة الذى يتاخر عن تسديد اشتراكاته المالية فى الهيئة ، حق التصويت فى الجمعية العامة اذا كان المتاخر عليه مساويا لقيمة الاشتراكات المستحقة عليه فى السنتين الكاملتين السابقتين ، أو زائدا عنهما . وللجمعية العامة مع ذلك أن تسمح لهذا العضو بالتصويت ، اذا اقتنعت بأن عدم السداد ناشىء عن أسباب لا قبل للعضو بها » .

ويتضح من ذلك انه يجوز للجمعية العامة ان تحرم من حق التصويت فيها كل عضو يتخلف عن سداد اشتراكاته عامين متتاليين ، اذا اقتنعت بأن ذلك لا يعود الى أسباب خارجة عن ارادة العضو . وهذا الجزاء قاصر على الحرمان من التصويت فى الجمعية العامة دون باقى فروع الامم المتحدة .

وقد حدث خلاف حاد حول تفسير المقصود بعبارة « الاشتراكات المالية » الواردة فى النص ، عندما امتنعت بعض الدول ، وعلى رأسها الاتحاد السوفييتى وفرنسا وبلجيكا ، عن سداد انصبتها فى نفقات قوات الطوارىء الدولية التى انشاتها الجمعية العامة فى بعض مناطق العالم (الشرق الأوسط فى ١٩٥٦ ، والكونغو فى ١٩٦٠) ، وتمسكت بأن هذه النفقات لا تندرج تحت بند الاشتراكات المالية ، والتى يقصد بها ــ فى رأى هذه الدول ــ النفقات العادية أو الادارية وحدها ، ومن ثم لا يجوز تطبيق المادة ١٩ الخاصة بحالة الامتناع عن دفع نفقات الهيئة . كما هو وارد فى المادة ٢/١٧ (٢٠) .

وبناء على طلب من الجمعية العامة ، افتت محكمة العدل الدولية فى رأى استشارى لها ، صادر فى ٢٠ يوليو ١٩٦٢ ، بعدم التمييز بين النفقات الادارية للمنظمة ، ونفقات قوات الطوارىء الدولية ، وانه لا فرق ، من

---

(٢٠) تنص المادة على أن : « يتحمل الأعضاء نفقات الهيئة حسب الأنصبة التى تقررها الجمعية العامة » .

الناحية القانونية ، بين واجب الوفاء بهـــذه النفقات أو تلك ، لأن لفظ النفقات الواردة فى المادة ٢/١٧ يشمل النوعين (٢١) .

٢ — الايقـــاف :

تنص المادة ٥ من الميثاق على انه « يجوز للجمعية العامة أن توقف أى عضو اتخذ مجلس الأمن حياله عملا من اعمال المنع او القمع ، عن مباشرة حقوق العضوية ومزاياها ، ويكون ذلك بناء على توصية مجلس الأمن ، ولمجلس الأمن ان يرد لهذا العضو مباشرة تلك الحقوق والمزايا » (٢٢) .

ويتضح من النص ان انزال عقوبة الايقاف بالعضو يؤدى الى حرمانه من التمتع بحقوق العضـــوية ومزاياها طوال فترة الايقاف ، مما يترتب عليه حرمانه من عضوية فروع المنظمة (٢٣) ولجانها المختلفة ، او الاشتراك فى انشطتها ، أو الانتفاع بأى من خدماتها ، الا أنه يبقى ملتزما بواجبـات العضـــوية .

---

(٢١) راجع مجموعة أحكام المحكمة وآرائها الاستشارية ، ١٩٦٢ ، ص ١٥١ وما بعدها .
واستنادا إلى هذه الفتوى ، طلبت الولايات المتحدة الأمريكية من الجمعية العامة فى ١٩٦٤ ، أن تقرر حرمان الاتحاد السوفييتى من حق التصويت ، تنفيذاً لأحكام المادة ١٩ من الميثاق . إلا أن الجمعية العامة امتنعت بعد مناقشات كثيرة ، ولاعتبارات سياسية ، عن التصويت على هذا الموضوع الذى كان يهدد كيان المنظمة ، إلى أن سويت المشكلة وديا بتخلى الولايات المتحدة عن طلبها مقابل تعهد الاتحاد السوفييتى بالاسهام فى حل أزمة الأمم المتحدة المالية ، التى كانت تمر بها فى ذلك الحين .

(٢٢) لم يتضمن عهد عصبة الأمم نصا خاصا بالإيقاف . وتشتمل غالبية مواثيق المنظمات الإقليمية والمتخصصة على نصوص تتعلق بالايقاف ، كما جاء فى المادة ٦ من اتفاقية البنك الدولى للإنشاء والتعمير التى تخول مجلس محافظى البنك سلطة اصدار قرار بايقاف العضو الذى يقصر فى تنفيذ التزاماته المالية أوغير المالية لمدة سنة .

(٢٣) على أن ذلك لا يصدق ، فى رأينا ، على محكمة العدل الدولية ، رغم أنها الفرع القضائى للأمم المتحدة ، ذلك أن عضوية الدول فى النظام الأساسى للمحكمة مستقلة عن عضوية الهيئة العالمية نفسها ؛ أى أنه لا تطابق بين العضويتين . وفضلا عن ذلك ، فليس من المناسب أن تكون دولة عضو ، اتخذت الأمم المتحدة ضدها جزاء الايقاف فى مركز أسوأ من مركز دولة غير عضو أصلا فى الأمم المتحدة وتم قبولها عضوا فى النظام الأساسى لمحكمة العدل الدولية ، وفقاً لأحكام المادة ٢/٩٣ من ميثاق الأمم المتحدة .
راجع جودريش وهامبرو ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ١٥١ .

ويشترط لتوقيع عقوبة الايقاف :

١ — أن يكون مجلس الأمن قد اتخذ ضد العضو عملا من اعمال المنع أو القمع ، اعمالا لأحكام الفصل السابع من الميثاق ، التى لا تطبق الا فى ظروف «تهديد السلم والاخلال به ووقوع العدوان» . ففى هذه الحالة وحدها ، يجوز توقيع هذه العقوبة دون الحالات الاخرى التى قد يمتنع فيها العضو عن الوفاء بالتزاماته ، كما اذا امتنع عن سداد حصته فى نفقات المنظمة ، او رفض ان يضع تحت تصرف مجلس الأمن ، بناء على طلبه ، قوات عسكرية ، تطبيقا لاحكام المادة ٤٣ من الميثاق .

٢ — يصدر قرار الايقاف لمدة غير محدودة ، بتوصية من مجلس الأمن يعقبها قرار من الجمعية العامة . وقرار الجمعية العامة غير قابل للتظلم . ولما كان الايقاف مسألة موضوعية وهامة ، فلابد من اجماع الدول الخمس الكبرى لصدور توصية المجلس ، وموافقة اغلبية الثلثين لصدور قرار الجمعية العامة (٢٤) .

٣ — يملك مجلس الأمن حق تقرير انهاء الايقاف ، واعادة حقوق العضوية عند زوال الأسباب التى ادت الى اتخاذ أعمال المنع او القمع ، ويكون ذلك بقرار منه وحده دون الجمعية العامة (٢٥) .

وقد تقرر انفراد المجلس بهذه السلطة ، على عكس قرار الايقاف نفسه ، الذى يتطلب موافقة الجمعية العامة أيضا ، بهدف التسهيل والسرعة فى اجراءات عودة العضو الى أسرة الامم المتحدة ، خاصة وانه لا تترتب على هذا الاجراء النتائج الخطيرة التى تترتب على الايقاف . وفى هذه التفرقة ما يفصح عن حرص الامم المتحدة على أن تجمع كافة الدول ، وأن تكون عالمية من الناحية الفعلية .

---

(٢٤) تتفق هذه الاشتراطات ، من حيث التناسق المنطقى مع أحكام الميثاق المتعلقة بقبول العضوية . فكما يتم قبول عضوية الدولة وفق أغلبية معينة ، فان حرمانها من مباشرة حقوق العضوية لا بد وأن يتم استنادا إلى نفس الأغلبية .

(٢٥) وكانت بعض الوفود قد اقترحت أثناء مؤتمر سان فرانسيسكو ، ألا تتم إعادة حقوق العضوية إلا بموافقة مجلس الأمن والجمعية العامة معاً .

٣ ـ الفصـــل :

توقع الامم المتحدة عقوبة الفصل ضـــد الدولة التى يستحيل التعاون معها . وهى من أشد العقوبات التى يمكن للمنظمة الدولية أن تنزلها بأحد الاعضاء . وقد جاء النص على هذه العقوبة فى المادة ٦ من الميثاق التى تقرر أنه : « اذا أمعن عضو من أعضاء الامم المتحدة فى انتهاك مبادىء الميثاق ، جاز للجمعية العامة أن تفصله من الهيئة بناء على توصية مجلس الأمن » (٢٦) .

ويتضح من النص أن شروط الفصل هى :

١ ـ أن يكون هنـــاك امعان ، بمعنى التكرار والاستمرار ، فى ارتكاب مخالفات ضد مبادىء الميثاق . فالمخالفة العرضية أو غير المقصودة لا تجيز توقيع هـــذا الجزاء .

ولما كانت عقوبة الفصـــل اخطر اثرا من عقوبة الايقاف ، فان قواعد التفسير المنطقى تقضى بأن تكون المخالفات الموجبة للفصـــل اكبر من تلك التى تجيز الايقـــاف . وبناء عليه فان المخالفات التى تؤدى الى الفصـــل لا يمكن أن تكون مجرد مخالفات عادية ضـــد الميثاق ، وانما على العكس مخالفات تستوجب اتخاذ اجراءات المنع

(٢٦) كان عهد عصبة الأمم يجيز فصل دولة عضو ، إذا ما أدينت « بخرقها للالتزامات الناتجة عن العهد » ؛ على أن يصدر قرار الفصل باجماع أعضاء مجلس العصبة (مادة ١٦/ ٤) .

وقد طبق مجلس العصبة الفصل فى حالة واحدة بقرار صادر فى ١٤ ديسمبر ١٩٣٩ ضد الاتحاد السوفييتى ، باعتباره قد خالف ، باعتدائه على فنلندا ، الالتزامات الواقعة عليه وفقاً لعهد العصبة . وقد كانت مشروعية هذا القرار محل شك من جانب كثير من الفقهاء. راجع على سبيل المثال :

Gross (L.), «Was the Soviet Union expelled from the League of Nations?», A.J.I.L., January, 1949, p. 35.

وتتضمن معظم مواثيق المنظمات الإقليمية والمتخصصة نصوصا تتعلق بالفصل من العضوية ، مثال ذلك ما تقرره المادة ١٨ من ميثاق جامعة الدول العربية من أن « لمجلس الجامعة أن يعتبر أية دولة لا تقوم بواجبات هذا الميثاق منفصلة عن الجامعة ، وذلك بقرار يصدره باجماع الدول المشار اليها » ، وما تخوله المادة ٦/ ٢ من اتفاقية البنك الدولى للانشاء والتعمير لمجلس محافظى البنك من سلطة طرد الدولة العضو التى تنتهك مبادئه وقراراته بصفة مستمرة ، على أن ينفذ القرار بعد مرور سنة من صدوره .

أو القمع أساسا ، ويكون الاسراف فيها موجبا لتوقيع عقوبة أشـد من الايقاف (٢٧) .

٢ ـ يتم الفصـل بنفس الاجراءات اللازمة لاصـدار قرار الايقاف ، أى بقرار من الجمعية العـامة بأغلبية الثلثين ، بعد توصية مجلس الامن بذلك . وتملك الدول الخمس الكبرى حق الاعتراض لمنـع صدور التوصية بالفصل .

٣ ـ يؤدى الفصل الى الابعاد من مختلف فروع الهيئة . الا أن ذلك لا يصدق ، فى رأينا ، على عضوية النظام الأساسى لمحكمة العـدل الدوليـة .

٤ ـ لا يترتب على الفصل تحلل الدولة نهائيا من اشراف الامم المتحدة ، وانما تظل ملتزمة بالسير وفق مبادىء الهيئة ، بقـدر ما تقتضيه ضرورة حفظ السلم والأمن الدوليين ، تطبيقا للمادة ٢/٦ .

٥ ـ يصدر قرار الفصل فى مواجهة الدولة العضو . ومن ثم فهو لا يتأثر باحتمال تغيير حكومة الدولة المفصولة . ولا يمكن لمثل هذه الدولة أن تستعيد عضويتها الا باجراءات انضـمام جديدة شأن أى دولة غير عضـو .

٤ ـ الانسحاب :

اغفل ميثاق الامم المتحدة النص على جـواز الانسحاب من الهيئة أو تحريمه ، وذلك رغم أن الأعمـال التحضيرية له تخللتها خلافات حادة بين مؤيدى اقرار هـذا الحق ومعارضيه . فقد ألحت بعض الوفود ، لاسيما الوفد السوفيتى ، خلال أعمال مؤتمر سان فرانسيسكو ، على ضرورة اقرار حق كل دولة فى الانسحاب عندما تشاء ، تأكيدا لمبدأى الديموقراطية والسيادة . بينما كانت هناك اقتراحات اخرى بتحريم الانسحاب من الهيئة العالمية ، مثل اقتراح وفد أوراجواى الذى جاء به أنه « نظرا لان المنظمة عالمية ودائمة ، فان الدول الاعضاء لا تستطيع الانسحاب منها » .

---

(٢٧) د. زكى هاشم ، المرجع السابق الإشارة إليه ، ص ٤٢ ؛ الأعمال التحضيرية للميثاق فى :

U.N.C.I.O., vol. VII, p. 329-332.

واذا القينا نظـــرة على ما تقرره مواثيق المنظمات الدوليـــة الاخـــرى فيما يتعلق بالانسحاب ، وجدنا عهـــد عصبة الامم يسلم صراحة ، وفقا للمادة ٣/١ يحق الاعضاء فى الانسحابه بشرط الاخطار بذلك قبل سنتين على الأقل من ترتيب آثار الانسحابه ، وبشرط ان تكون الدولة قد نفذت ، وقت انسحابها ، كل التزاماتها ازاء العصبة . وكان هذا الحكم قد تقرر بناء على رغبة الرئيس الأمريكى ويلسون الذى أوضح أن النص على هـذا الحق شرط أساسى لانضـــمام الولايات المتحدة الأمريكية للعصبة ، وأن دولتـــه لا تستطيع قبـــول الانضمام لمنظمة دوليـــة لا تملك حـــرية الانسحاب منها .

أما ميثاق جامعة الدول العربية ، فيقرر فى المادة ١/١٨ أنه « اذا رأت احدى دول الجامعة أن تنسحب منها ، أبلغت المجلس عزمها على الانسحاب قبل تنفيذه بسنة » .

وأما بالنسبة لمواثيق المنظمات المتخصصة ، فتتضمن نصـــوصا تجيز الانسحاب (٢٨) ، وان كانت تختلف فيما يتعلق بشروطه : فالمنظمات ذات الطابع المالى لا تشترط عادة للانسحاب وترتيب أثره الفورى سوى مجرد تقديم طلب كتابى بذلك ، فى حين أن المنظمات الاخرى تفرض عـــدة قيـــود منها عدم جواز الانسحاب خلال السنوات الأولى لقيـــام المنظمة ، وذلك لضمان حد أدنى من الاستقرار لها (٢٩) ، ومنها اشتراط مرور فترة زمنية بين تقديم طلب الانسحاب وتاريخ سريان مفعوله ، وذلك لاتاحة الفرصـــة لمحاولة اقناع الدولة الراغبة فى الانسحاب بالعدول عن طلبها (٣٠) ، ومنها كذلك اشتراط مواثيق بعض المنظمات أن تقوم الدولة الراغبة فى الانسحاب

---

(٢٨) مثال ذلك مادة ٩٥ من ميثاق منظمة الطيران المدنى الدولية ، ومادة ١٩ من ميثاق منظمة الأغذية والزراعة ، ومادة ١٥ من ميثاق صندوق النقد الدولى ، ومادة ٦ من ميثاق البنك الدولى للإنشاء والتعمير . وكذلك ما يقرره ميثاقا اليونسكو وهيئة الصحة العالمية اعتبارا من عام ١٩٥٤ .

(٢٩) السنوات الأربع الأولى بالنسبة لمنظمة الأغذية والزراعة (مادة ١٩) . بينما تحرم منظمة الفحم والصلب الأوروبية الانسحاب خلال الخمسين سنة الأولى لقيامها .

(٣٠) فترة سنة طبقاً لميثاق جامعة الدول العربية وميثاق منظمة الأرصاد الجوية العالمية ، وفترة سنتين طبقاً لميثاق منظمة العمل العربية .

بالوفاء بالتزامات معينة ، غالبا ما تكون الالتزامات المالية : حتى يصير انسحابها نافذا (٣١) .

واذا كان ميثاق الامم المتحدة قد اغفل مسألة الانسحاب . فانه يبدو ان مؤسسيه قد تعمدوا هذا السكوت رغبة منهم فى استمرار المنظمة العالمية ، وعدم تعرضها لهزات نتيجة تيسير الخروج منها ، ومن اجل الغاء فرص المساومة أو التهديد بالانسحاب من جانب الدول المتعنتة .

وقد اختلفت الآراء فى تفسير هذا السكوت ، وما يمكن ان يرتبه من آثار (٣٢) .

فيرى البعض أن للدول الحق فى الانسحاب من الامم المتحدة ، باعتبار ذلك نتيجة طبيعية لمبدأ السيادة ، وأن الدول لم تتنازل عنه صراحة أو ضمنا ، وعلى أساس أنه لا يمكن اجبار عضو على الاستمرار فى التعاون داخل منظمة لم يعد يؤمن بها ، فضلا عن انه لما كانت العضوية تكتسب بالاختيار ، فمن البديهى أن يكون لكل عضو ، عند انصار هذا الراى . حرية تركها اختيارا (٣٣) .

---

(٣١) مادة ١ / ٣ من عهد عصبة الأمم ، ومادة ٥ من دستور منظمة العمل الدولية ، ومادة ٩ من دستور منظمة الأغذية والزراعة .

(٣٢) راجع حول هذا الموضوع بصفة خاصة : د. حامد سلطان ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٨٧٢ وما بعدها ؛ د. زكى هاشم ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص٤٣ — ٤٤ ؛ د. عائشة راتب ، « التنظيم الدولى » ، الكتاب الأول ، ١٩٧١ ، ص ١٠٠ — ١٠١ ؛ د. محمد حافظ غانم ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ١٤٤—١٤٥ ؛ جودريش وهامبرو ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ١٥٣ وما بعدها . وراجع أيضاً :
Kelsen (H.), «The Law of the United Nations», London, 1951, p. 122; Feinberg (N.), «Unilateral withdrawal from an international organization», B.Y.B.I.L., 1963, p. 189; Dehousse (F.), «Le droit de retrait aux Nations Unies», Revue belge de droit international, 1961, no. I.

(٣٣) يؤيد عدد كبير من الدول ، خاصة الاتحاد السوفييتى والولايات المتحدة . هذا التفسير على أساس أنه يتعذر ، من الناحية العملية ، منع الدولة من الانسحاب . ويرى البعض أن هذا المنع غير جائز ، إلا إذا كان من شأن انسحاب دولة ما تهديد السلم والأمن الدوليين .

ويرى البعض الآخر عدم جواز الانسحاب ، لأن الميثاق ، باعتباره معاهدة جماعية غير محدودة الأجل ، لا يجوز لأى من اطرافها ، وفقاً لقواعد قانون المعاهدات ، حق فسخها بارادة منفردة (٣٤) ، خاصة وأن الانسحاب يتعارض مع صفتين من اهم صفات الهيئة ، وهما العالميـة والاستمرار . هـذا بالاضـافة الى انه ليس من المرغوب فيه أن يسمح للدول بالانسحاب من الهيئة التى جاءت بنظام امن جماعى دائم ، من اهم دعائم نجاحه اشتراك اكبر عدد ممكن من الدول فى تحقيقه . وقد كانت اجازة الانسحاب فى عصبة الامم من اهم عوامل فشلها ، نتيجة ترك عـدد من الدول الكبيرة لها فى السنوات الأخيرة منها (٣٥) .

وهنـاك رأى ثالث نأخـذ به ، يرى أن القواعد القـانونية للتفسير لا تقبل أيا من الرأيين السابقين على اطلاقه . فليس صحيحا أن العضوية

=إذ يملك مجلس الأمن فى هذه الحالة ، ووفقاً لأحكام المادة ٣٩ من الميثاق ، أن يتدخل ليحول دون ترك هذه الدولة للأمم المتحدة . راجع :

Flory (M.), «Les organisations internationales», Juris-classeur de droit international, vol. I, fasc. 120, 1969, no. 80, p. 29; Mme Bastid (P.), «Droit international public», Institut d'Etudes Politiques de Paris, 1969-1970, p. 80; Bowett (D.W.), «The Law of International Institutions», London, 1970, p. 350.

(٣٤) Feinberg (N.), «Unilateral withdrawal from an International Organization», B.Y.B.I.L., 1963, p. 215; Kelsen (H.), «Du droit de se retirer de l'O.N.U.»; R.G.D.I.P., 1948, p. 5 et ss.

ومن رأى كلسن أن كل ما يمكن السماح به للدولة التى تسعى إلى الانسحاب ، هو أن تدفع بتطبيق شرط « بقاء الشيء على حاله » ، على أساس أن تغييراً جوهريا فى الظروف قد طرأ يستدعى تحللها من الالتزامات المترتبة على الميثاق ؛ على أن هذا الدفع لا يرتب أثرا الا بموافقة مجموعة الدول الموقعة على الميثاق . ومقتضى هذا التفسير ، من الناحية العملية ، أن يكون اقرار الانسحاب أمرا مستبعداً .

(٣٥) بلغ عدد الدول التى انسحبت من العصبة خلال فترة عملها ست عشرة دولة . وقد جاء فى تعليقات وزارة الخارجية البريطانية على مقترحات دومبرتون أوكس التى لم تتضمن أى اشارة لموضوع الانسحاب ، أن الوزارة ترى أنه ليس لأعضاء الأمم المتحدة حق الانسحاب الاختيارى منها ، وأن نية واضعى المقترحات قد انصرفت إلى أن تكون العضوية دائمة لا تنتهى إلا بالفصل . راجع جودريش وهامبرو ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ١٥٣ .

الاختيارية بالمنظمة الدولية ، تعنى بالضرورة ، وبغض النظر عن النصوص او اعمالها التحضيرية او اهــداف المنظمة الدولية ، ان يكون الاستمرار فى الهيئة امر اختيارى ايضا . كما انه لا يمكن ان يكون احد البواعث على قيام المنظمة الدوليــة هو السند الوحيــد لتقرير حكم معين ، خاصــة اذا كان هناك من الاعمال التحضيرية للنصوص ما يؤدى الى نتيجة مخالفة . ذلك أن حق الانسحاب قد اثار نقاشا طويلا فى مؤتمر سان فرانسيسكو . تناول وجهات نظر مختلفة انتهت بتقرير من اللجنة الفنية للمؤتمر مقتضاه انه لا ينبغى ان يتضمن الميثاق نصا يجيز الانسحاب من الهيئة الدولية أو يحــرمه ، الا أنه « اذا احست دولة من الدول فى ظروف استثنائية انه لا مناص لها من الانسحاب ، والقــاء عبء حفظ السلام والأمن على عاتق الأعضاء الآخرين ، فليس مما يدخل فى أغراض الهيئة أن ترغم مثل هــذه الدولة على الاستمرار فى هذا التعاون داخل الهيئة » (٣٦) .

وقد علقت مذكرة وزارة الخارجية المصرية ، سنة ١٩٤٥ ، على هــذا التقرير بانه يعنى أن الانسحاب لم يعد حقا مطلقا ، كما كان الحال فى عهد عصبة الامم .

واذا كنا نسلم بان هذا التقرير لا يتمتع بصفة الالزام القانونى ، الا انه كجزء من الاعمال التحضيرية للميثاق ، يفصح فى وضــوح عن أن اتجاه مؤسسى الميثاق كان ينصرف الى أن تكون القاعدة هى عدم جواز الانسحاب من الهيئة ، وأن يكون الاستثناء اباحة ذلك فى ظروف معينــة . وبمعنى آخر ، فان الانسحاب ليس حقا مطلقا بل رخصــة استثنائية ، لا يجوز استخدامها الا فى أحوال معينة .

وقد أشار التقرير الى امثلة لهذه الأحوال ، واهمها أن يتم تعديل بعض أحكام الميثاق ، دون موافقة بعض الدول ، فيكون من حقها الانسحاب من الهيئة ، أو اذا تمت الموافقة على التعديل دون أن يدخــل حيز التنفيذ بسبب عدم توفر العدد الكافى من التصديقات ، فيكون من حق الدول التى وافقت وصــدقت على التعديل أن تنسحب من الهيئة (٣٧) . كمــا يشير

---

(٣٦) راجع : U.N.C.I.O., vol. VII, p. 268 et ss.
وانظر أيضاً د. بطرس بطرس غالى ، « التنظيم الدولى » ، ١٩٥٦ ، ص ٣٥٧ .

(٣٧) كما شهدت المنظمات المتخصصة بعض حالات انسحاب استثنائية لفترات مؤقتة ، =

التقرير الى أن انسحاب الاعضاء يصبح أمرا لا مفر منه اذا خيبت المنظمة آمال الانسانية ، وصارت عاجزة عن الحفاظ على السلم .

ولم يعرف تاريخ الامم المتحدة الا حالة انسحاب واحدة . حين أعلنت اندونيسيا فى ٢٠ ينـــاير ١٩٦٥ انسحابها من الهيئة العالميـــة ووكالاتها المتخصصـــة « فى هذه المرحلة وفى ظل الظروف الحاليـــة » ، احتجاجا على انتخاب ماليزيا لعضوية مجلس الأمن ، رغم الخلافات الاقليمية التى كانت قائمة بين الدولتين ، مما كان يشكل فى نظر الحكومة الاندونيسية « اهانة لها من قبل الامم المتحدة » . وقد عادت اندونيسيا الى الهيئة العالميـــة ووكالاتها المتخصصة اعتبارا من ٢٨ سبتمبر ١٩٦٦ (٣٨) .

وتجـــدر الاشـــارة الى أن الامم المتحـــدة قد حرصت ، وهى تسمح لاندونيسيا بالعودة اليها ، على عـــدم اقرار عملية الانسحاب ، ولذلك لم تعتبر هذه العودة بمثابة انضمام دولة جـــديدة يجب أن يتم وفق شروط المادة الرابعـــة ، وانما اعتبرتها استعادة لمقعدها ، وان فترة الانقطاع عن المنظمة كانت مجرد حالة « وقف تعاون » أو « مقاطعة للجلسات » .

=

مثل انسحاب الدول الاشتراكية من هيئة الصحة العالمية أثناء الفترة من فبراير ١٩٤٩ إلى أغسطس ١٩٥٠ ، وانسحاب بولندا والمجر وتشيكوسلوفاكيا من هيئة اليونسكو فى نهاية عام ١٩٥٢ وأوائل عام ١٩٥٣ .

(٣٨) وذلك بعد أن أعلنت ببرقية بتاريخ ١٩ سبتمبر ١٩٦٦ قرارها « باستئناف التعاون الكامل مع الأمم المتحدة والمشاركة فى أنشطتها » . راجع مقال د. حامد سلطان عن« انسحاب أندونيسيا من الأمم المتحدة » ، المجلة المصرية للقانون الدولى ، ١٩٦٥ ، ص ٢٣ وما بعدها .
راجع أيضاً :
Schwelb (E.). «Withdrawal from the United Nations — The Indonesian Intermezzo», A.J.I.L., 1967. p. 661.

الفصل الرابع

الفروع الرئيسية للأمم المتحدة

الفروع الرئيسية للامم المتحدة أجهزة جماعية . او هيئات تمثيل جماعى. اتفقت الدول المنشئة للامم المتحدة على تشكيلها لتنوب عنها فى ممارسة نوع معين من العلاقات الدولية . على أن تنسحب آثار قرارات هذه الهيئات على كل الدول الاعضاء فى المنظمة الدولية .

وقد جاء فى الفقرة الأولى من المادة السابعة من الميثاق ، أن فروع الامم المتحدة الرئيسية ستة هى : الجمعية العامة . مجلس الأمن . المجلس الاقتصادى والاجتماعى . مجلس الوصاية . محكمة العدل الدولية . الأمانة العامة .

وكانت مقترحات دومبرتون أوكس تتضمن انشاء اربعة فروع رئيسية هى : الجمعية العامة ، ومجلس الأمن ، ومحكمة العدل الدولية ، والأمانة العامة . الا أنه تبين لاعضاء مؤتمر سان فرانسيسكو أن الأهمية المتزايدة التى يجب اقرارها لدور الامم المتحدة فى المجال الاقتصادى والاجتماعى . تقتضى اضافة فرعين رئيسيين آخرين ، وهما المجلس الاقتصادى والاجتماعى ، ومجلس الوصاية .

وباستثناء هذين المجلسين ، نلمس تشابها كبيرا بين نظام الامم المتحدة ونظام عصبة الامم من حيث الاختصاصات والوظائف . وبمعنى آخر ، فان الفارق الجوهرى بين المنظمتين ، يتمثل فى أن الوظائف التنفيذية قد وزعت فى منظمة الامم المتحدة على ثلاث مجالس : مجلس الأمن ، والمجلس الاقتصادى والاجتماعى ، ومجلس الوصاية . خلافا لما كان عليه الحال فى عهد عصبة الامم حيث لم يكن هناك غير مجلس العصبة .

ومع ذلك فمن الانصاف أن نقرر انه لما كان المجلس الاقتصادى والاجتماعى ومجلس الوصاية يخضعان لسلطة الجمعية العامة ، فانهما

لا يعتبران ، من حيث الواقع والسلطات المستقلة الممنوحة لهما ، فرعين رئيسيين ، بل بالأحرى فرعين ثانويين ، ولكن يبدو ان الاهمية الكبرى المعلقة على انشطتهما هى التى دعت الى اعتبارهما فى عداد الفروع الرئيسية للهيئة العالمية .

وسوف نتناول تباعا الفروع الرئيسية الستة للامم المتحدة .

المبحث الأول

الجمعية العامة

تتمتع الجمعية العامة (L'Assemblée Générale) بصفتها الفرع العام الذى يضم كل الدول الاعضاء ، بأهمية كبيرة من حيث مدى تعبيرها عن راى الجماعة الدولية ، ومدى تأثيرها فى تحقيق أهداف المنظمة الدولية ، رغم انها لا تتمتع فى الأصل بسلطة اصدار قرارات ملزمة . ومن ثم لم يكن غريبا أن يأتى النص على الجمعية العامة فى مقدمة الفروع الرئيسية التى حددتها المادة السابعة من الميثاق . كما كان من الطبيعى أن تقرر المادة ١٥ الزام باقى الفروع الرئيسية بتقديم تقارير عن أعمالها للجمعية العامة ، دون أن تلتزم الجمعية بتقديم تقارير عن نشاطها لتلك الفروع .

وقد زادت أهمية الجمعية العامة بسبب عجز مجلس الأمن عن اصدار قرارات فى بعض الأحوال ، نتيجة استخدام الدول الخمس الكبرى لحق الاعتراض .

ونتناول دراسة الجمعية العامة من حيث تشكيلها ، واختصاصاتها وسلطاتها ، واسلوب عملها .

اولا — تشكيل الجمعية العامة :

تتألف الجمعية العامة ، وفق نص المادة التاسعة من الميثاق ، من جميع الدول الاعضاء فى المنظمة . وقد حددت النصوص وسيلة تمثيل الدول الاعضاء فى الجمعية ، والفروع الثانوية التى تباشر الاختصاصات الموضوعية والاجرائية والفنية للجمعية العامة .

١ — تمثيل الدول الاعضاء فى الجمعية العامة :

يكون تمثيل كل دولة عضو داخل الجمعية بوفد لا يزيد عن خمسة مندوبين . وقد كان من راى بعض الدول فى مؤتمر سان فرانسسكو ، الا ينص الميثاق على تحديد عدد مندوبى كل عضو ، وأن يترك ذلك لتقدير العضو نفسه ، الا ان الدول الصغرى أصرت على هذا التحديد ، وقد كان قائما فى ظل عهد عصبة الامم ، احتراما لقاعدة المساواة بين الدول ، وخشية ان يؤدى عدم التحديد الى زيادة عدد مندوبى بعض الوفود ، وخاصة وفود الدول الكبرى ، زيادة كبيرة .

ومع ذلك فقد اثبتت تجربة الامم المتحدة ، ومن قبلها تجربة عصبة الامم ، أنه يمكن للعضو زيادة عدد مندوبيه ، عن طريق تعيين مندوبين مناوبين (délégués suppléants) ، ومستشارين وخبراء (١) .

• وتلتزم الدول الاعضاء بموافاة الأمين العام بأوراق اعتماد ممثليها الصادرة عن السلطات الداخلية المختصة ، وبأسماء بقية أعضاء وفودها ، وذلك قبل التاريخ المحدد لبدء دورة الجمعية العامة بأسبوع على الأقل (٢) .

وتقوم « لجنة وثائق الاعتماد » بفحص اوراق اعتماد ممثلى الدول لتقدم تقريرا عنها الى الجمعية العامة ، التى تملك وحدها سلطة البت فى مدى شرعية تمثيل كل وفد فى حالة الشك فى صحة تمثيله لدولة ما (٣).

وتظهر مشكلة تمثيل الدول الاعضاء فى الجمعية العامة عند اختلاف وجهات النظر حول الاعتراف بحكومة معينة (٤) ، كما كان الحال حتى عام ١٩٧١ ، بالنسبة لتمثيل دولة الصين .

---

(١) وهو ما تجيزه ، دون تحديد لعدد معين ، المادة ٢٥ من اللائحة الداخلية للجمعية العامة . وقد كان مشروع هذه اللائحة الذى أعدته اللجنة التحضيرية للأمم المتحدة يقترح ألا يزيد عدد مندوبى وفد كل دولة عن خمسة مندوبين ، وخمسة مندوبين مناوبين ، على أن يضم « أى عدد من المستشارين ، والمستشارين الفنيين ، والخبراء » تراه الدولة مناسبا .

(٢) مادة ٢٧ من اللائحة الداخلية للجمعية العامة .

(٣) مادة ٢٨ من اللائحة الداخلية للجمعية العامة .

(٤) على أنه من الثابت أن تمثيل الدول الأعضاء أمر منفصل عن مشكلة الاعتراف بالحكومة . ومن ثم يستطيع مندوب أى دولة أن يصوت بالموافقة على قبول ممثل لحكومة لا تعترف=

تمثيل الصين :

كانت الصين من الاعضاء المؤسسين للامم المتحدة ، ومن الدول الخمس الكبرى التى اعترف لها الميثاق بحق الفيتو فى مجلس الأمن . وقد حدث، عندما قامت الثورة فى الصين فى عام ١٩٤٧ ، مما أدى الى سيطرة الشيوعيين على بكين ، أن اعلن الثوار قيام حكومة الصين الشعبية فى سبتمبر ١٩٤٩ . وقد تمكنت هذه الحكومة من السيطرة على اقليم الصين كله باستثناء جزيرة فرموزا ، وبعض الجزر الصغيرة الاخرى ، التى كونت ، دون أى سند شرعى ، وانما بتأييد عسكرى واقتصادى من الولايات المتحدة ، ما اصبح يطلق عليه اسم حكومة الصين الوطنية .

وقد ادى هذا الوضع الى تنازع الحكومتين (الشيوعية والوطنية) ، منذ نهاية عام ١٩٤٩ ، على تمثيل الصين فى الامم المتحدة . وقد ظلت هذه المشكلة تثار فى كل دورة من دورات الجمعية العامة أمام لجنة أوراق الاعتماد ، والجمعية العامة نفسها . وظلت الجمعية العامة ترفض، لسنوات طويلة ، وبضغط من الولايات المتحدة ومجموعة الدول المؤيدة لها ، الاعتراف بحكومة الصين الشعبية كممثل شرعى لدولة الصين . مما ادى الى بقاء حكومة الصين الوطنية فى الامم المتحدة رغم زوال سيطرتها على الاقليم الصينى ، وانقطاع صلتها بالشعب الصينى ، الى أن انتهت هذه المشكلة التى كانت تمثل تدخلا فى الشئون الداخلية لدولة عضو ، وتعكس صورة غير طبيعية لتمثيل الدول داخل الامم المتحدة ، بقرار تاريخى هام أصدرته الجمعية العامة فى عام ١٩٧١ ، بقبول حكومة الصين الشعبية ممثلة لدولة الصين بالامم المتحدة ، وطرد ممثلى الحكومة الوطنية منها (٥) .

=بها دولته ، أوليست لها علاقات ديبلوماسية معها. ولا يعتبر مثل هذا التصويت اعترافا ضمنيا بتلك الحكومة ، أوتعبيراً عن الاستعداد لإنشاء علاقات ديبلوماسية معها .

راجع د. زكى هاشم ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٤٧ — ٤٨ .

(٥) وكان جزء من الفقه الأمريكى قد طالب ، تحت ضغط الرأى العام العالمى ، الذى استنكر موقف الولايات المتحدة ، بالاعتراف بوجود دولتين صينيتين . راجع د. عائشة راتب ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٩٦ — ٩٧ ؛ د. محمد حافظ غانم ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ١٤٢ — ١٤٣ ، وراجع أيضاً : =

٢ - فروع الجمعية العامة :

انشأت الجمعية العامة ، تطبيقا للمادة ٢٢ من الميثاق ، التى تخولها سلطة انشاء فروع ثانوية تراها ضرورية لممارسة وظائفها ، مجموعة متنوعة من اللجان الفرعيـــة .

(أ) اللجان الموضوعية او الرئيسية :

وهى سبع لجان تهتم بالموضوعات المتعلقة بأهداف الامم المتحدة :

١ - لجنة السياسة والأمن ، ويدخل فى اختصاصها تنظيم التسليح .

- اللجنة السياسية الخاصة ، وقد انشأتها الجمعية العامة تخفيفا للعبء عن اللجنة الأولى ، لتختص بالشئون السياسية التى تحيلها عليها الجمعية .

٢ - اللجنة الاقتصادية والمالية .

٣ - اللجنة الاجتماعية والثقافية والانسانية .

٤ - لجنة الوصاية والأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى .

٥ - لجنة الشئون الادارية والميزانية .

٦ - اللجنة القانونية ، وتختص بالمسائل القانونية وتسجيل المعاهدات وما يتعلق بمحكمة العدل الدولية ، وبامتيازات الامم المتحدة .

(ب) اللجان الاجرائية :

وهى لجنتان تختصان بمسائل اجرائية بطبيعتها :

١ - اللجنة العامة او التوجيهية (او مكتب الجمعية العامة) : وتتكون من رئيس الجمعية العـــامة ، ونوابه السبعة عشر ، ورؤساء اللجـــان

= Wright (Q.), «The Chinese Recognition Problem», A.J.I.L., 1955, vol. 49, p. 333; Colliard (C.A.) «Institutions Internationales» Paris, 1970, p. 364; Reuter (P.), «Institutions Internationales», Paris, 1967, p. 275-258.

الموضوعية السبع (٦) . وتختص ببحث جدول الاعمال ، واقتراح ما ترى ادراجه فيه ، أو حذفه منه ، واقتراح الموضوعات التي تحال الى كل لجنة من اللجان الموضوعية ، وصياغة قرارات الجمعية العامة . وهى تتولى بصفة عامة توجيه اعمال الجمعية العامة وتنسيقها .

٢ ــ لجنة وثائق الاعتماد : وتتكون من تسعة أعضاء ، تنتخبهم الجمعية العامة فى بداية كل دور انعقاد ، وتختص بفحص أوراق اعتماد ممثلى الدول فى المنظمة الدولية ، وتقدم تقريرا عن ذلك الى الجمعية العامة (٧) .

(جـ) لجان الخبرة :

وهى لجان دائمة تتولى ابداء الرأى للجمعية العامة ، فى موضوعات فنية متخصصة ، ويتم اختيار اعضائها على أساس شخصى مرجعه الكفاءة الخاصة والخبرة الذاتية ، وليس بصفتهم ممثلين لدولهم . وقد نصت اللائحة الداخلية للجمعية العامة على لجنتين :

١ ــ **اللجنة الاستشارية لشئون الميزانية والادارة :** وتتكون من اثنى عشر عضوا من جنسيات مختلفة (٨) .

٢ ــ **لجنة الاشتراكات :** وتتكون من عشرة اعضاء من جنسيات مختلفة .

وتقوم الجمعية العامة باختيار اعضاء اللجنتين السابقتين ، مع مراعاة التوزيع الجغرافى العادل ، وذلك لمدة ثلاث سنوات (٩) .

وقد انشأت الجمعية العامة لجانا دائمة اخرى لمساعدتها فى اعمالها ، منها :

---

(٦) حددت الجمعية العامة فى قرار لها صادر فى ٧ ديسمبر ١٩٦٣ ، أسلوب توزيع هذه المناصب بين المجموعات الجغرافية المختلفة (المجموعة الافريقية الأسيوية ، دول شرق أوروبا ، دول أمريكا اللاتينية ، دول غرب أوروبا ، الدول الأخرى) ، مع مراعاة ألا يكون منصب الرئيس لأى من ممثلى الدول الخمس الكبرى.

(٧) مادة ٢٨ من اللائحة الداخلية للجمعية العامة .

(٨) المواد ١٥٦ -١٥٨ من اللائحة الداخلية للجمعية العامة .

(٩) المواد ١٥٩-١٦١ من اللائحة الداخلية للجمعية العامة .

١ ـ **لجنة القانون الدولى :** وتضم خمسة وعشرين عضـــوا يراعى فى اختيارهم تمثيل المدنيات المختلفة ، والتوزيع الجغرافى العـادل ، وتختص بالنظر فى تدوين قواعد القانون الدولى وتطويره .

٢ ـ **المحكمة الادارية للامم المتحدة :** ويلجأ اليها موظفو الامم المتحدة للطعن بالغـــاء قرارات الهيئة المخالفة لشروط نظـــام العمل ، أو بطلب التعويض عنها ، وأحكامها نهائية ، غير قابلة للطعن . وقد باشرت هـــذه المحكمة وظائفها اعتبارا من أول يناير ١٩٥٠ .

(د) اللجان المؤقتـــة :

وهى لجان تنشئها الجمعية العامة لمهمات خاصة ، ولفترات محدودة . ومن هـــذه اللجـــان : لجنة كوريا ، ولجنـــة البلقان ، واللجنة الاستشارية لجنوب غرب افريقيا ، ولجنة التوفيق فى فلسطين ، ولجنة النزاع العنصرى بجنوب افريقيا ، ومحكمة الامم المتحدة فى ليبيا ، ومنها ايضا اللجنـــة التى عرفت باسم « الجمعية الصغيرة » (La Petite Assemblée) .

الجمعية الصغيرة :

حاولت الجمعية العامة ، منذ السنوات الأولى لقيام الهيئة الدوليـــة ، تلافى نواحى العجز فى نشـــاط الامم المتحـــدة ، الذى نتج عن التعسف فى استخدام الدول الكبرى لحق الفيتو . لذلك أنشأت ، فى ١٣ نوفمبر ١٩٤٧ ، بنـــاء على اقتراح من الولايات المتحدة الأمريكية ، لجنة تابعة لها ، توجد بصفة مستمرة طوال العـــام ، لبحث ما قد يعرض من مسائل فيما بين ادوار انعقاد الجمعية العـــامة ، خاصـــة ما يتعلق منها بالسلم والأمن الدوليين ، على أن يكون من حق هـــذه اللجنة دعوة الجمعية العامة الى دورات استثنائية ، اذا ما رات ضرورة لذلك .

وتتكون الجمعية الصغيرة من مندوب عن كل دولة من الدول الاعضاء . وهى لا تجتمع أثناء انعقاد دورات الجمعية العامة .

وتسير الجمعية الصـــغيرة وفق القـــواعد المنظمة لاختصاص الجمعية العامة ، فهى لا تملك ، شأن الجمعية العـــامة نفســـها ، سلطة اتخاذ تدابير قمع ، فهذه السلطة قاصرة على مجلس الامن وحده ، كما انه لا يجوز لها التعرض لمسائل ما زالت محل بحث مجلس الامن .

وقد استندت الجمعية العامة ، فى انشائها لهذه اللجنة ، الى نص المادة ٢٢ من الميثاق الذى يخولها حق انشاء الفروع الثانوية التى تراها ضرورية للقيام بوظائفها . وقد رأت فى انشائها ، تسهيلا لأعمالها وضمانا لاستمرار رقابتها خلال فترات عدم انعقادها .

وقد عارض الاتحاد السوفييتى ، وأيده فى ذلك ممثلو أوكرانيا وروسيا البيضاء وبولندا وتشيكوسلوفاكيا ويوغوسلافيا ، انشاء الجمعية الصغيرة ، على اساس ان فى ذلك تجاوزا كبيرا لسلطة انشاء الفروع الثانوية ، واضعافا لسلطة مجلس الأمن ، فضلا عما فيه من مخالفة لروح ميثاق الامم المتحدة ، لأنه يحول الجمعية العامة الى هيئة دائمة ، فى حين أن الميثاق أراد لها أن تكون هيئة غير دائمة ، لا تجتمع الا فى أدوار الانعقاد العادية او الطارئة . وقد قرر الاتحاد السوفييتى رفض التعاون مع الجمعية الصغيرة ، وقاطع جلساتها .

وقد قررت الجمعية العامة فى ديسمبر ١٩٤٨ ، تجديد الجمعية الصغيرة لمدة عام ، ثم جددتها فى نوفمبر ١٩٤٩ ، دون تحديد لأجل . ولذلك فهى تعتبر قائمة حتى الآن ، من الناحية النظرية ، رغم تجميد نشاطها منذ عام ١٩٥٨ (١٠) .

وفى رأينا ، انه رغم شرعية المصالح التى يحققها انشاء هذه الجمعية الصغيرة ، فان مدى اتفاق قيامها مع أحكام الميثاق أمر محل نظر .

ثانيا ـ اختصاصات وسلطات الجمعية العامة :

تعتبر الجمعية العامة أوسع اجهزة المنظمة الدولية اختصاصا ، وذلك بفضل ما تتمتع به من اختصاص عام يشمل كل ما يدخل فى نطاق نشاط الامم المتحدة من مسائل وموضوعات (المادة ١٠ من الميثاق) . وقد تقرر لها هذا الاختصاص الشامل باعتبارها الجهاز المعبر عن ضمير العالم ، واكثر الأجهزة ديمقراطية فى تمثيل أعضاء الامم المتحدة . وهى تتمتع فى سبيل تحقيق هذا الاختصاص بمجموعة سلطات :

---

(١٠) وقد فشلت الجمعية الصغيرة فى تحقيق أهدافها ؛ ولم تعرض عليها أي مسألة موضوعية منذ عام ١٩٥٠ . وكانت اجتماعاتها التالية لهذا التاريخ متعلقة ببعض المسائل الإجرائية .

١ — سلطة مناقشة أي مسألة تدخل في اطار الميثاق ، سواء تعلقت بموضوعات حفظ السلم او بالتعاون الدولي (الجزء الأول من المادة ١٠) . ولا يرد على هذه السلطة من قيود الا ما وضعه الميثاق من قيود على نشاط الهيئة بصفة عامة .

٢ — سلطة اصدار توصيات للدول الاعضاء ، أو مجلس الأمن ، او كليهما فيما يتعلق بالموضوعات السابقة (الجزء الثاني من المادة ١٠) . ويرد على هذه السلطة قيد هام ورد في المادة ١٢ من الميثاق ، يقرر لمجلس الأمن أولوية فيما يتعلق بسلطة حسم المنازعات الدولية .

٣ — سلطة اصدار قرارات ملزمة . ولم يرد النص على هذه السلطة في احكام المادة ١٠ ، الا انها تستخلص من نصوص اخرى وردت بشأن الادارة الداخلية للهيئة . مثال ذلك سلطة اقرار الميزانية ، وقبول دول جديدة ، واختيار الاعضاء غير الدائمين لمجلس الأمن ، واعضاء المجلس الاقتصادي والاجتماعي ، واعضاء مجلس الامن ، وانتخاب قضاة محكمة العدل الدولية ، وانشاء الفروع الثانوية .

وبتطبيق هذه السلطات على مختلف المسائل الواردة بالميثاق ، نجد أن مجالات ممارسة السلطة الأخيرة قد جاءت محددة ، على عكس مجالات السلطتين الأولى والثانية (١١) . وبمعنى آخر ، فان القاعدة العامة فيما يصدر عن الجمعية العامة من قرارات ، أن تكون توصيات غير ملزمة ، أي يتوقف تنفيذها على رضا الدول المعنية بها ، باستثناء حالات معينة ، تتمتع فيها هذه القرارات بقوة الالزام .

ونتناول ، بشيء من التفصيل ، صور ممارسة السلطات السابقة فيما يتعلق باختصاصات الجمعية العامة في مجالات حفظ السلم والأمن الدوليين ، والتعاون الاقتصادي والاجتماعي ، والنهوض بالاقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي او الخاضعة لنظام الوصاية الدولية ، والادارة الداخلية للهيئة .

---

(١١) وذلك لأنها ، على حد قول البعض ، جهاز مناقشة ودراسة ومراقبة ، وليست جهاز تنفيذ . راجع جودريش وهامبرو ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ١٦٥ .

(أ) سلطات الجمعية العامة فى مجال حفظ السلم والأمن الدوليين :

١ ـ سلطات الجمعية العامة وفقا لنصوص الميثاق :

يأخذ ميثاق الامم المتحدة ، على عكس عهد عصبة الامم ، بمبدأ توزيع الاختصاصات بين مجلس الأمن والجمعية العامة ، بالنسبة لموضوعات حفظ السلم والأمن الدوليين . وهو لذلك يعترف للجمعية العامة بسلطة المناقشة واصدار التوصيات فى هذا المجال ، دون أن يخولها سلطة اصدار قرارات ملزمة :

(أ) للجمعية العامة ، وفقا للمادة ١/١١ ، أن تنظر فى المبادىء العامة للتعاون فى حفظ السلم ، بما فى ذلك المبادىء المتعلقة بنزع السلاح ، وتنظيم التسليح . كما أن لها أن تقدم توصيات بشأن هذه المبادىء الى الاعضاء أو الى مجلس الأمن ، أو الى كليهما . وتتخذ الجمعية العامة من التقارير التى تلتزم الفروع الأخرى بتقديمها اليها سنويا ، أساسا للتوصيات التى قد ترى اصدارها فى هذا المجال .

(ب) تملك الجمعية العامة ، وفقا للمادة ٢/١١ ، فى حالة وجود مسائل ذات صلة بحفظ السلم والأمن الدوليين ، يرفعها اليها أى عضو ، أو مجلس الأمن ، أو دولة ليست عضوا بها (وفقا لاحكام المادة ٢/٣٥) ، أن تقدم توصيات بشأن هذه المسائل الى الاعضاء أو الى مجلس الأمن ، أو الى كليهما . وذلك مع مراعاة انه ينبغى عليها ، فى حالة وقوع أى نزاع يتطلب القيام بعمل ما (أى اجراء من الاجراءات التى ينص عليها الفصل السابع) ، أن تحيله ، سواء قبل مناقشته أو بعدها ، الى مجلس الأمن ، باعتباره الجهة المختصة الوحيدة باتخاذ مثل هذه الاجراءات .

على أن المادة ١/١٢ فرضت قيدا هاما على هذه السلطة العامة (١٢) ، تفاديا لازدواج الاختصاصات ، مؤداه حرمان الجمعية العامة من تقديم أى توصية فى شأن نزاع أو موقف يباشر مجلس الأمن بصدده الوظائف التى يخولها له الميثاق ، الا اذا طلب مجلس الأمن منها ذلك (١٣) .

---

(١٢) وذلك إلى جانب قيد الاختصاص الداخلى الذى يرد على نشاط كافة فروع هيئة الأمم المتحدة (مادة ٧/٢) .

(١٣) لم يكن عهد عصبة الأمم يتضمن مثل هذا القيد ، مما كان يؤدى إلى ازدواج الاختصاصات بين الجمعية والمجلس .

وتطبيقا لهـــذا الحكم ــ الذى يمنح مجلس الامن فى واقـــع الأمـــر حق أولوية ــ (١٤) ، تقضى المادة ٢/١٢ بأن يتولى الأمين العام ، بموافقة مجلس الأمن ، اخطار الجمعية العامة فى كل دور من أدوار انعقادها ، بكل المسائل المتصلة بحفظ السلم والأمن الدوليين ، التى تكون محل بحث من مجلس الأمن . كما يتولى اخطارها ، أو اخطار الأعضـــاء ، اذا لم تكن الجمعية العـــامة فى دور انعقادها ، بمجرد انتهـــاء مجلس الأمن من دراسة تلك المسـائل . وتعتبر المسألة معروضة على مجلس الأمن ، حتى ان لم تكن محل دراسته ، ما دام لم يصدر قرار بشطبها من جدول أعماله (١٥) .

على انه يجب ملاحظة ان قيد المادة ١٢ قاصر على حرمان الجمعية العامة من حق اصـــدار توصـــيات ، دون أن يمتد الى حرمانها من حق مناقشة المنازعات او المواقف التى تكون موضع بحث مجلس الأمن .

(جـ) للجمعية العـــامة ، وفقا للمادة ١٤ ، ومع مراعاة القيد السابق ذكره ، أن « توصى باتخاذ التدابير لتسوية أى موقف ، مهما يكن منشاه ، تسوية سلمية ، متى رات أن هذا الموقف قد يضر بالرفاهية العـــامة ، او يعكر صفو العلاقات الودية بين الامم ، وتدخل فى ذلك المواقف الناشئة عن انتهاك أحكام الميثاق الموضحة لمقاصد الامم المتحدة ومبادئها » (١٦) .

وهنـــاك تشابه بين نصي المادة ١٤ والمادة ٢/١١ ، ذلك انه اذا كان اختصاص الجمعيـــة العـــامة يرد ، طبقـــا للمـــادة ١٤ ، على « المواقف » (situations) ، فى حين انه يرد ، طبقا للمـــادة ٢/١١ ، على « المسائل » (questions) ، فان اللفظين متقاربان فى معنيهما ، بل ولعـــله من الصعب التفرقة بين مفهوم كل منهما .

---

(١٤) راجع :
Manin (Ph.), «L'O.N.U. et le maintien de la paix — Le respect du consentement de l'Etat», Paris, 1971, p. 2.

(١٥) على أن هناك اتجاها يدعو الى تخويل الجمعية العامة حق نظر هذه الموضوعات واصدار توصيات بشأنها ، رغم استمرار قيدها فى جدول أعمال مجلس الأمن ، وذلك حتى لاتبقى معلقة نتيجة عجز المجلس عن حلها .

(١٦) والنص واضح من حيث أن توصيات الجمعية العامة خاصة بتوصيات الحل السلمى ، فهى لا يمكن أن تنصرف إلى اقتراح تدابير قمع .

(د) تملك الجمعية العامة ، وفقا للمادة ١١/٣ ، أن تسترعى نظر مجلس الأمن الى الأحوال التى يحتمل أن تعرض السلم والأمن الدوليين للخطر (١٧) .

سلطة تشجيع التعاون السياسى وتطوير القانون الدولى :

لما كان تشجيع التعاون الدولى فى الشئون السياسية ، وتطوير القانون الدولى ، عاملين رئيسيين فى حفظ السلام ، فقد أشارت المادة ١٣/١/ب الى سلطة الجمعية العامة فى تنظيم دراسات واصدار توصيات فى هذا الشأن .

وقد أصدرت الجمعية العامة ، فى مجال التعاون السياسى ، عددا من القرارات ، فضلا عما وضعته تحت تصرف الدول من مشروعات معاهدات . كذلك عهدت الجمعية العامة الى لجنة القانون الدولى بمهمة تدوين (١٨) هذا القانون وتطويره . وقد انشأت هذه اللجنة عديدا من اللجان الخاصة ، مثل لجنة القضاء الجنائى الدولى فى ١٩٥٠ ولجان تعريف العدوان فى ١٩٥٤ ، ١٩٥٥ ، ١٩٦٧ . كما أعدت لجنة القانون الدولى بعض مشروعات معاهدات اقرتها الدول فى مؤتمرات دبلوماسية ، منها : اتفاقيات جنيف عام ١٩٥٨ وعام ١٩٦٠ بشأن قانون البحار — اتفاقيات ڤيينا بشأن العلاقات الدبلوماسية والعلاقات القنصلية فى عامى ١٩٦١ و ١٩٦٣ — اتفاقية ڤيينا بشأن قانون المعاهدات فى عام ١٩٦٩ — اتفاقية ڤيينا بشأن ممثلى الدول فى المنظمات الدولية فى عام ١٩٧٥ .

وما زالت اللجنة بصدد اعداد مشروعات اتفاقيات بشأن التوارث الدولى، والمسئولية الدولية ، وشرط الدولة الأولى بالرعاية .

كذلك قامت الجمعية العامة فى عام ١٩٦٦ ، وبهدف ازالة العوائق القانونية من طريق التجارة الدولية ، بتكوين لجنة الامم المتحدة الخاصة

---

(١٧) أضيف هذا الحكم إلى المادة ١١ فى مؤتمر سان فرانسيسكو ، ولم يكن واردا فى مقترحات دومبرتون أوكس .

(١٨) يعارض جانب من فقه القانون الدولى ، وخاصة الانجلوسكسونى ، تدوين قواعد هذا القانون ، على أساس أنه إذا كان يؤدى إلى تحديد وتثبيت أحكامه ، فانه يؤدى فى الوقت ذاته إلى اعاقة تطوره وتمشيه مع متطلبات التطور السريع فى العلاقات الدولية .

بقانون التجارة الدولية من اجل تنسيق وتوحيد القواعد المطبقة فى مجال التجارة الدولية .

ومن ناحية اخرى ، تبنت الجمعية العامة ، فى عام ١٩٧٠ ، بناء على مشروع أعدته لجنة خاصة ، « اعلان مبادى القانون الدولى المتعلقة بالعلاقات الودية والتعاون الدولى وفق ميثاق الامم المتحدة » . كما قامت ، من خلال لجنة خاصة اخرى ، بدراسة مسألة تتصل اتصالا مباشرا بتعزيز السلام والقانون الدولى ، وهى مسألة تعريف العدوان ، وانتهت ، فى ديسمبر عام ١٩٧٤ ، الى اقرار هذا التعريف .

٢ — تطوير سلطات الجمعية العامة :

اذا كان ميثاق الامم المتحدة لم يخول الجمعية العامة ، فى مجال حفظ السلم ، الا سلطة المناقشة واصدار التوصيات ، دون سلطة اصدار القرارات ، التى قصرها على مجلس الأمن وحده ، فان تجربة الامم المتحدة فى سنواتها الأولى ، دفعت الجمعية العامة الى ان تسعى الى تطوير سلطاتها فى هذا المجال ، تفاديا لحالات عجز مجلس الأمن عن تأدية وظائفه ، بسبب التعنت فى استخدام حق الفيتو .

وجاء قرار انشاء الجمعية الصغيرة بداية اتجاه للجمعية العامة الى زيادة سلطاتها ، وجاء من بعده قرار الاتحاد من أجل السلم (Union pour le maintien de la paix) محاولة جديدة لتغيير النظام الذى وضعه الميثاق بتوزيع الاختصاصات (١٩) بين مجلس الامن والجمعية العامة ، وتعبيرا عن الرغبة فى مشاركة كل الدول الاعضاء فى اجراءات الحفاظ على السلم .

قرار الاتحاد من أجل السلم :

اصدرت الجمعية العامة ، فى ٣ نوفمبر ١٩٥٠ ، بناء على اقتراح من اتشيسون (Acheson) وزير الخارجية الامريكية ، نتيجة عجز مجلس

---

(١٩) وهو ما يطلق عليه البعض نظام الفصل بين السلطات . راجع :
Brugière (P.F.), «Les pouvoirs de l'Assemblée Générale des Nations Unies en matière politique et de sécurité», Paris, 1955, p. 10.

الامن عن الاستمرار في العمليات العسكرية التي بداها في كوريا ، بسبب استخدام الاتحـاد السوفييتي لحق الفيتو ، قرارا هاما في تاريخ الامم المتحدة . ينص على انه « اذا أخفق مجلس الأمن ، بسبب عدم توفر الاجماع بين أعضائه الدائمين ، في القيام بمسئولياته الاساسية الخاصة بحفظ الأمن الدولي ، في الحالات التي يلوح فيها تهـديد للسلم او اخلال به أو عمل عدواني ، تبحث الجمعية العامة الموضوع فورا لاصدار التوصيات اللازمة للأعضاء لاتخاذ التدابير الجماعية المناسبة ، بما في ذلك استخدام القوات المسلحة للمحافظة على السلم أو اعادته الى نصابه » .

وقد أوصى القـرار الدول الأعضاء بأن تحتفظ في جيوشها بعـدد مدرب من القوات المسلحة لاستخدامها عنـد الحاجة كوحدات للامم المتحدة .

وانشأ القرار لجنتين : « لجنـة الاجراءات الجماعية » ، مشكلة من أربعة عشر عضـوا ، لتختص باجراءات المحافظـة على السلم بما فيها الاجراءات العسكرية ، بدلا من لجنة اركان حرب مجلس الأمن التي تقضي المادة ٤٧ من الميثاق بتشكيلها ، و « لجنة مراقبة السلم الدولي » مشكلة من اربعة عشر عضوا أيضا ، لتراقب تطور النزاع في المناطق التي تهـدد السلم والأمن الدوليين .

كما يقضي القرار بتعديل اجراءات دعوة الجمعية العامة ، بحيث يجوز دعوتها الى دورة استثنائية عاجلة خلال أربع وعشرين ساعة ، لبحث تنفيذ القرار ، وذلك اذا تلقى الأمين العام للامم المتحدة طلبا في هـذا الشأن من مجلس الأمن بأغلبية تسعة اعضـاء ، ليس من بينها بالضرورة أصـوات الاعضاء الدائمين ، أو من الجمعية العامة ، بموافقة اغلبية اعضائها .

ورغم أن القرار قد وصف ما تصـدره الجمعية العـامة تنفيذا له بأنه توصيات ، الا انه جاء صريحا من حيث تخويل الجمعية العـامة سلطة تقرير وجود حالات تهدد السلم ، وسلطة التوصية بما ينبغي اتخـاذه حيالها ، بما في ذلك استخدام القـوات المسـلحة . وتلك سلطات يقصرها الميثاق ، طبقا لاحكام الفصل السابع ، على مجلس الأمن وحده .

واذا كان قرار الاتحاد من أجل السلم قد اكد ، من الناحية القانونية ، على أن الجمعية العـامة شريكة لمجلس الامن في سلطاته المتعلقة بحفظ

السلم ، فقد أدى من الناحية العملية ، الى احلال الجمعية العامة محل مجلس الامن فى هذه السلطات (٢٠) .

واذا كانت الجمعية العامة قد استندت فى انشائها لهذا القــرار ، الى نص المادة ١٠٤ الذى يخولها التوصــية باتخاذ التــدابير اللازمة لتسوية المواقف التى تعكر صفو العلاقات الودية ، والى ظروف عجز مجلس الامن عن ممارسة سلطاته ، فقد عارض الإتحــاد السوفييتى مشروعية هــذا القرار منذ البداية ، ووجه اليه النقد الآتى (٢١) :

١ ــ يخالف القرار نص المادة ١١ من الميثاق التى توجب على الجمعية العامة أن تحيل الى مجلس الأمن كل المسائل التى تتطلب القيــام بعمل ما ، سواء قبل بحثها أو بعده .

٢ ــ يعد القرار مخالفا لنص المادة ١٢ الذى يحرم الجمعية العــامة من سلطة ابداء أى توصية بشأن نزاع لايزال مدرجا فى جدول أعمال المجلس ، فى حالة قيام الجمعية العامة ، تطبيقا لهذا القرار ، ببحث نزاع أخفق مجلس الأمن فى حله ، ولم يحــذفه ، مــع ذلك ، من جدول أعماله (٢٢) .

٣ ــ يدخل القرار تعديلا على اختصاصات الجمعية العــامة ومجلس الامن بصورة مغايرة لما قررته النصوص فى حالة الرغبة فى تعــديل بعض احكام الميثاق ، واهمها اشــتراط موافقــة الدول الخمس الكبرى .

٤ ــ رغم ما يوجه لحق الاعتراض من انتقادات ، ورغم ما قد يسـببه استخدامه من عجــز مجلس الأمن عن تأدية رسالته ، الا أنه حق مطلق لا يجوز الغاؤه ، أو تقييد حالات استعماله ، الا بتعديل توافق عليه الدول الكبرى كلها . فضلا عن انه يمكن للدول الاعضاء اللجوء الى حق الدفاع الشرعى لمعالجة الأحــوال التى يعجز فيها مجلس الأمن عن مباشرة وظائفه .

---

(٢٠) راجع د. زكى هاشم ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٨٩ .

(٢١) وقد أيد عدد كبير من الفقهاء هذا النقد من الوجهة القانونية .

(٢٢) ونصوص القرار توحى بجواز ذلك ، لأنها تخول الجمعية العامة حق بحث الموضوع « فورا » ، لإصدار ما يلزم من توصيات .

ورغم هذه الانتقادات ، فقد واصلت الامم المتحدة عملياتها العسكرية فى كوريا ، استنادا الى هذا القرار ، كما استندت اليه فى تدخلها فى عدة مشكلات ، مثل ازمة المجر ، والعدوان على مصر فى عام ١٩٥٦ ، وازمة الكونغو فى عام ١٩٦٠ .

(أ) ازمة المجر (١٩٥٦) :

فقد استخدم الاتحاد السوفييتى فى آخر اكتوبر ١٩٥٦ حق الفيتو ، لمنع صدور قرار من مجلس الأمن بشأن تدخل القوات السوفييتية المسلحة فى مشكلة المجر .

وبناء على طلب من الولايات المتحدة الامريكية ، قدمته الى مجلس الأمن، بعقد دورة عاجلة للجمعية العامة ، تنفيذا لقرار الاتحاد من أجل السلم ، تمت دعوة الجمعية التى اصدرت فى ٤ نوفمبر ١٩٥٦ قرارا يطلب من الاتحاد السوفييتى عدم التدخل فى شئون المجر ، وسحب القوات المسلحة السوفييتية منها ، ثم قررت فى تاريخ لاحق ان يتولى مجلس الأمن الاشراف على تطور الاحداث بواسطة مراقبين يوفدهم لهذا الفرض ، الا ان الحكومة المجرية رفضت دخولهم اراضيها ، على أساس ان الأحداث التى وقعت بها تعد من صميم سلطانها الداخلى .

(ب) العدوان على مصر (١٩٥٦) :

فقد دعت يوغوسلافيا ، عند فشل مجلس الأمن فى اصدار قرار بشأن عدوان فرنسا وانجلترا واسرائيل على مصر ، بسبب استعمال انجلترا وفرنسا لحق الفيتو ، الى عقد دورة عاجلة للجمعية العامة ، تنفيذا لقرار الاتحاد من أجل السلم .

وبناء على موافقة مجلس الأمن على الدعوة ، اجتمعت الجمعية العامة فى اول نوفمبر ١٩٥٦ واصدرت قرارها فى ٢ نوفمبر بوقف العمليات الحربية ومنع الدول المشتركة فيها من ارسال قوات أو أسلحة الى المنطقة ، وسحب قوات الدول المعتدية الى خطوط الهدنة . ثم أصدرت الجمعية العامة ، فى

٥ نوفمبر ، قرارا بتشكيل قوة طوارىء دولية ، استنادا الى المادة ٢٢ من الميثاق الخاصة بحق الجمعية العامة فى انشاء فروع ثانوية ، مهمتها العمل على وقف العمليات الحربية ، ومراقبـــة تنفيذ التوصيات التى تضمنها قرار ٢ نوفمبر .

وقد اعترض الاتحاد السوفييتى على تشكيل هـــذه القوات بقرار من الجمعية العـــامة ، استنادا الى أن ذلك يخالف احـــكام المادتين ١١/٢ ، ١٢ من الميثاق ، وأن حق استخدام القوة ، طبقا لنصوص الفصل السابع ، قاصر على مجلس الامن وحده ، الا أن محكمة العدل الدولية اقرت ، بطريق غير مباشر ، مشروعية تشكيل هذه القوات ، فى رأيها الاستشارى الصـــادر فى ٢٠ يوليو سنة ١٩٦٢ بشأن بعض نفقات الامم المتحدة .

وقد تضمن التقرير الأمين العـــام الذى قدمه الى الجمعية العـــامة ، فى ٥ نوفمبر ١٩٥٧ ، بشأن قوات الطوارىء الدولية ، ما يؤكد الآتى :

١ — ان مهمة هذه القوات موقوتة بظروف العـــدوان ، وانه لا دخل لها بحل النزاع . وبمعنى آخر ، فهى ليست قوة قمع موجهة ضد دولة ، وليســت من قبيل القوات الحربية ، وانما هى قوة مراقبة للتأكد من وقف القتال ، وتوقف ارسال القوات والاسلحة ، وتنفيذ الانسحاب الى خطوط الهـــدنة .

٢ — ان وجود هـــذه القوات فى اقليم دولة أو اســـتمراره فيها رهن برضاء هذه الدولة (٢٣) .

وقد تمتعت هـــذه القوات بالمزايا والحصـــانات التى تقررها اتفاقيات مزايا وحصانات الامم المتحدة ، فضـــلا عما قررته لها الخطابات المتبادلة فى فبراير ١٩٥٧ ، بين الأمم المتحدة ومصر ، من تسهيلات وحصانات تتضمن الاعفاء من الحصول على جوازات واجراءات التأشيرات والهجرة والرسوم الجمركية واللوائح الماليـــة ، والتمتـــع بالتسهيلات البريدية وفى الموانىء والمطارات والسكك الحديدية والطرق البرية والمائية ، وعـــدم الخضوع للقضاء الجنائى والمدنى . وتعتبر أموال الدول المساهمة فى القوات فى حكم

---

(٢٣) لمزيد من التفاصيل حول حدود هذا الرضا ، راجع :
Manin (Ph.), «L'O.N.U. et le maintien de la paix — Le respect du consentement de l'Etat», Paris, 1971, p. 185 et ss.

أموال الامم المتحدة ، فيما يتعلق بالحصانات والامتيازات . ومع ذلك فيلتزم افراد قوات الطوارىء وموظفو الامم المتحدة الذين يعملون معها ، باحترام القوانين واللوائح المصرية ، وبالابتعاد عن اى نشاط سياسي أو اى تصرف لا يتفق مع واجباتهم الدولية أو لا يتفق وروح المعاهدات المبرمة بين مصر والامم المتحـــدة ».

وقد طلبت مصر في ١٨ مايو ١٩٦٧ سحب هـذه القـوات من أراضيها ، واستجاب الأمين العام لهـــذا الطلب ، رغم اعتراض بعض الدول الغربية . وقد أعقب ذلك عدوان اسرائيل على مصر فى ٥ يونيو ١٩٦٧ .

(جـ) ازمة الكونغو (١٩٦٠) :

فقد اصدر مجلس الامن فى يوليو ١٩٦٠ عدة قرارات بشأن المحافظة على وحدة الكونغو وحمايته ضد العـدوان البلجيكى ، تقضى بسحب القـوات البلجيكية من الكونغـــو ، وتشكيل قوة للامم المتحدة تتكون من وحـــدات عسكرية تقدمها اختيارا بعض الدول من غير الدول الكبرى .

وازاء عدم موافقة بلجيكا على سحب قواتها ، وعـــدم موافقة حكومة كاتانجا الانفصالية على دخول قوة الامم المتحدة أقليمها ، دعا مجلس الامن الى دورة عاجلة للجمعية العامة ، تنفيذا لقرار الاتحاد من أجل السلم .

واصدرت الجمعية العامة ، فى ٢١ سبتمبر ١٩٦٠ ، قرارا بتأييد مجلس الأمن والأمين العام فيما اتخذاه من تدابير ، وطلبت من كافة الدول الإمتناع عن التدخل لصالح أحد الأطراف المتنازعة فى الكونغو . وبعد فترة تردد فى التنفيذ من جانب الجمعية العامة ، تفاقمت خلالها الاوضاع فى الكونغو ، مما أدى الى وقوع اشتباكات بين قوات كاتانجا وقـــوات الامم المتحدة ، انتهت الازمة فى آخر عام ١٩٦١ ، بعد هجوم عام من القوات الدوليـــة ، وتسليم اقليم كاتانجا بوحدة الكونغو واخضاعه للحكومة المركزية .

وتجدر الاشارة الى أن تغير ميزان القـوى داخل الجمعية العـامة لغـير صالح الولايات المتحدة الامريكية ، بعد دخول عـــدد من الدول الافريقية والآسيوية الى الجمعية العامة ومناهضتها للسياسـة الامريكيـــة ، كان من العوامل التى دفعت الاتحاد السوفييتى الى الكف عن معارضة قرار الاتحاد من أجل السلم وتطبيقاته . وقد ظهر ذلك فى موافقته الصريحة على بعض القرارات التى تضمنت الاشارة فى مقدماتها الى القرار ، وفى دعوته الجمعية

العامة للانعقاد فى دورة طارئة لبحث مشكلة الشرق الاوسط فى اعقاب عدوان يونيو ١٩٦٧ (٢٤) .

(ب) سلطات الجمعية العامة فى مجال التعاون الاقتصادى والاجتماعى :

تنص المادة ١/١٣/ب على أن تنظم الجمعية العامة دراسات وتصدر توصيات فى سبيل انماء التعاون الدولى فى الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتعليمية والصحية . كذلك تشير المادة المذكورة فى فقرتها الثانية ، الى أن « تبعات الجمعية العامة ووظائفها وسلطاتها الاخرى فيما يختص بالمسائل الواردة فى الفقرة السابقة (ب) مبينة فى الفصلين التاسع والعاشر من هذا الميثاق » . وهذان الفصلان يتعلقان بالتعاون الدولى فى الشئون الاقتصادية والاجتماعية ، ودور المجلس الاقتصادى والاجتماعى فى تحقيق ذلك .

واذا كان ميثاق الامم المتحدة قد ربط بين الاهداف السياسية للمنظمة واهداف التعاون الاقتصادى والاجتماعى وحقوق الانسان ، فقد كان طبيعيا أن يكون للجمعية العامة مسئولية رئيسية فى تحقيق هذا التعاون بمعاونة المجلس الاقتصادى والاجتماعى .

وواقع الأمر ، أن نصوص الميثاق تجعل من الجمعية العامة صاحبة الاختصاص الاصيل فى هذا المجال ، على أن يمارسه المجلس الإقتصادى والاجتماعى نيابة عنها ، وتحت اشرافها وبتوجيه منها (٢٥) . كما يلعب هذا المجلس دور الوسيط بين الجمعية العامة والوكالات المتخصصة ، بواسطة اتفاقيات الوصل ، التى تعقد للربط بين الامم المتحدة وهذه الوكالات .

(ج) سلطات الجمعية العامة فى مجال النهوض بالاقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى والاشراف على نظام الوصاية الدولية :

(١) سلطات الجمعية العامة فى مجال النهوض بالأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى :

كانت تصفية الاستعمار والنهوض بالاقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى

---

(٢٤) وقد فشلت الجمعية العامة فى معالجة الموضوع ، فعاد مجلس الأمن إلى بحثه ، وأصدر بالإجماع القرار رقم ٢٤٢ فى ٢٢ نوفمبر ١٩٦٧ .

(٢٥) مادة ٦٠ من الميثاق .

احـــد الاهـــداف التى من اجلهـــا نشأ التنظيـــم الدولى . لذلك حرص الميثاق على ان يخول للامم المتحدة سلطات واسعة وشاملة فى هذا المجال .

ورغم ان الفصل الحادى عشر الخاص بتصريح الامم المتحدة فى شأن الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى ، قد حدد فى المادة ٧٣ واجبات الدول نحو هذه الأقاليم دون النص صراحة على سلطات الجمعية العامة فى هـــذا المجال ، الا ان هذه الجمعية ، استنادا الى كونها صاحبة اختصاص عـــام وفقا لأحـــكام المادة ١٠ ، قررت لنفسها حق مناقشة كل الامور المتعلقة بهذه الاقاليم واصدار توصيات بشأنها .

وقد استطاعت الجمعية العامة ، بدعم الدول الافريقية الآسيوية ، ان تلزم الدول التى تتولى ادارة أقاليم غـــير متمتعة بالحكم الذاتى ، بتقديم بيانات اقتصـــادية واجتماعية بل وسياسية ، عن تطور الأقاليم الخاضعة لها . كمـــا شكلت لجنة فرعية تسمى « لجنـــة المعلومات عن الاقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى » مهمتها بحث البيانات التى تصلها من هذه الدول ، وتقديم تقرير عنها ، تتولى الجمعية العامة فى دورتها السنوية مناقشته ، واصدار توصيات بشأنه .

(٢) سلطات الجمعية العـــامة فى مجال الاشراف على نظام الوصـــاية الدوليـــة :

وتختص الجمعية العامة بالاشراف على تطبيق نظام الوصاية الدوليـــة ، وفقا للمادة ١٦ من الميثاق ، التى تنص على أن « تباشر الجمعية العـــامة الوظائف التى رسمت لها بمقتضى الفصلين الثانى عشر والثالث عشر فيما يتعلق بنظام الوصاية الدولية ، ويدخـــل فى ذلك المصـــادقة على اتفاقات الوصاية بشأن المواقع التى لم تعتبر مواقع استراتيجية » (٢٦) .

وهـــكذا تتـــولى الجمعية العـــامة اختصاصات بالنسبة لكـــل المواقـــع الخاضعة لنظام الوصـــاية الدولية ، باستثناء المواقع الاستراتيجية التى تخضع لسلطان مجلس الامن وحده ، فيما يتعلق باقرار اتفاقات الوصـــاية الخاصة بها ، والاشراف على ادارتها .

---

(٢٦) راجع أيضاً المادة ٨٥ / ١ من الميثاق .

ويعاون مجلس الوصاية الجمعية العامة فى أداء هـذه المهمة ، وذلك باشراف منها . وهكذا تكون سلطة مجلس الوصاية فى هـذا المجال ، شأن سلطة المجلس الاقتصـادى والاجتماعى فى مجال التعاون الاقتصـادى والاجتماعى ، نابعـة من سلطات الجمعية العـامة ، وتتم مباشرتها تحت اشرافها ، ووفقا لتوجيهاتها (٢٧) .

اعلان منح الاستقلال للاقطار والشعوب المستعمرة :

أصدرت الجمعية العامة عدة توصيات فى مجال النهوض بالأقاليم غـير المتمتعة بالحكم الذاتى ، والاقاليم المشمولة بالوصـاية ، فى النـواحى السياسية والاجتماعية والمتعلقة بحقوق الانسان . على أن من أهم هـذه القرارات ، القـرار رقم ١٥١٤ باعـلان الاستقلال للبلدان والشـعوب المستعمرة الذى صـدر بالاجماع فى ١٤ ديسمبر ١٩٦٠ ، والذى اكدت الجمعية العـامة فيه ، الى جانب تنديدها بالاستعمار ومطالبتها بضرورة تصفيته تصفية عاجلة (٢٨) ، على وجوب اتخاذ التـدابير الفورية اللازمة فى الاقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى والاقاليم المشمولة بالوصاية ، وكل الاقاليم التى لم تنـل استقلالها بعد ، من أجل نقل جميع السلطات الى

---

(٢٧) مادة ٢/٨٥ من الميثاق .

(٢٨) تضمن الإعلان المبادىء الآتية :

١ — ان اخضاع الشعوب لاستعباد الأجنبى وسيطرته واستغلاله يشكل انكارا لحقوق الإنسان الأساسية ، ويناقض ميثاق الأمم المتحدة ، ويعيق قضية السلم والتعاون العالميين .

٢ — أن لجميع الشعوب الحق فى تقرير مصيرها ، ولها بمقتضى هذا الحق أن تحدد بحرية مركزها السياسى ، وتسعى بحرية إلى تحقيق انمائها الاقتصادى والاجتماعى والثقافى .

٣ — ينبغى ألا يتخذ أبدا نقص الاستعداد فى الميدان السياسى أو الاقتصادى أو الاجتماعى أو التعليمى ذريعة لتأخير الاستقلال .

٤ — يوضع حد لجميع أنواع الأعمال المسلحة وتدابير القمع ، الموجهة ضد الشعوب غير المستقلة ، وذلك لتمكينها من الممارسة الحرة السلمية لحقها فى الاستقلال التام ، وتحترم سلامة إقليمها القومى .

٥ — كل محاولة تستهدف التقويض الجزئى أو الكلى للوحدة القومية والسلامة الإقليمية لأى بلد ، تكون متنافية ومقاصد ميثاق الأمم المتحدة ومبادئه .

٦ — تلتزم جميع الدول بامانة ودقة بأحكام ميثاق الأمم المتحدة والإعلان العالمى لحقوق الإنسان وهذا الإعلان ، على أساس المساواة وعدم التدخل فى الشئون الداخلية لجميع الدول ، واحترام حقوق السيادة والسلامة الإقليمية لجميع الشعوب .

شعوب تلك الاقاليم ، دون قيد أو شرط ، ووفقا لارادتها ورغبتها التى تعبر عنها بحرية ، دون تمييز بسبب الجنس او العقيدة أو اللون ، لتمكينها من التمتع بالاستقلال والحرية التامين .

وقد طالبت الجمعية العـــامة ، فى قرار لها عام ١٩٦١ ، جميع الدول التى تدير مناطق تحت الوصاية ، او مناطق لا تتمتع بالحكم الذاتى ، بالعمل دون ابطاء ، على تنفيذ الاعلان ، وانشأت ، فى سبيل ذلك ، لجنة خاصة ، مكونة من سبعة عشر عضوا ، زيدت الى اربعة وعشرين فى عام ١٩٦٣ ، لدراسة وسائل تطبيقه ، والتقـــدم بالمقترحات والتوصـــيات بشأن مدى تنفيذه ، وكذا تلقى الالتماسات والاستماع اليها (لجنة تصفية الاستعمار) .

وقد تضمن القرار مطالبة مجلس الامن ، ولجنـــة البيانات عن الاقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى ، والوكالات المتخصصة ، التعاون مع هـــذه اللجنـــة .

وبناء على تقارير لاحقة من هذه اللجنـــة ، كررت الجمعية العـــامة فى عامى ١٩٦٢ و ١٩٦٣ ، توجيهها للدول بتنفيذ الاعلان على كافة المناطق التى لم تحصـــل على استقلالها بعد ، وطالبتها ببذل جهودها من أجل التعاون الكامل مع اللجنـــة .

وقد ابدت اللجنة منذ عام ١٩٦٤ اهتماما بنشاط المصالح الاقتصـــادية الاجنبية فى الاقاليم المستعمرة ، وخاصة فى جنوب افريقيا ، واثر هـــذه المصالح فى عرقلة تنفيذ اعـــلان منح الاستقلال . كما اهتمت اللجنـــة فى عامى ١٩٦٧ و ١٩٦٨ ، بأثر التدابير العسكرية للدول الاستعمارية فى عرقلة التحرر من الحكم الاستعمارى .

وفى عام ١٩٦٩ ، أعادت الجمعية العامة تأكيد الاعتراف بشرعية نضال الشعوب المستعمرة ، وحركات التحرر الوطنى ، وناشـــدت كافة الدول تقديم العون المادى والمعنوى لهذه الشعوب والحركات ، واعلنت أن مثـــل هذه الموضوعات لم تعد تدخل فى الاختصاص الداخلى للدول ، على عكس ما كانت تنادى به الدول الاستعمارية دائما ، وذلك منذ صدور قرار تصفية الاستعمار عام ١٩٦٠ . كما أصـــدرت فى ١٢ ديسمبر عام ١٩٦٩ قرارا تؤكد فيه أن « المصـــالح الاجنبية الاقتصـــادية وغيرها العاملة فى الأقاليم المستعمرة والمستغلة لتلك الاقاليم ، تشكل عقبة رئيسية فى سبيل الاستقلال السياسى ، وكذا فى سبيل الانتفاع بالموارد الطبيعية لهذه الاقاليم من جانب

السكان الوطنيين » ؛ وتعلن فيـه أن « الدول الاستعمارية التي تحـرم الشعوب المستعمرة من ممارسة حقوقها أو التي تقـدم على تلك الحقوق المصالح الاقتصادية أو المالية الاجنبية ، انما تخرق بذلك الالتزامات التي اخذتها على نفسـها بموجب الفصلين الحادى عشر والثـانى عشر من ميثاق الامم المتحدة ، وتعرقل تنفيذ قرار الجمعية العـامة رقم ١٥١٤ (الدورة الخامسة عشرة) » .

وقد ادى اعلان منح الاستقلال ونشاط لجنـة تصفية الاستعمار ، الى استقلال عدد كبير من الدول الافريقية ، هى الآن اعضاء فى الامم المتحدة . ورغم ذلك فهنـاك حكومات مثل جنـوب افريقيا ، والولايات المتحدة ، واستراليا ، ما زالت تتجاهل قرارات الجمعية العـامة بشأن تصـفية الاستعمار بصـفة عامة ، أو المتعلقة بالاقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى كل على حـدة .

(د) سلطات الجمعية العامة فى مجال الادارة الداخلية للهيئة :

تباشر الجمعية العـامة اختصاصات واسعة فى مجال التنظيم الادارى للهيئة ، تخولها حق اصدار قرارات ملزمة ، سواء بمفردها او بالاشتراك مع مجلس الامن ، او حق اصدار توصيات للفروع الاخـرى ، وذلك فى مجالات العضوية وتشكيل الفروع والمراقبـة الادارية لنشاط هذه الفروع وتعديل الميثاق .

١ ـ سلطات الجمعية العامة فى مجال عضوية الهيئة :

١ ـ يتم قبول الاعضاء فى الامم المتحدة ، وفقا للمادة ٢/٤ ، بقـرار من الجمعية العامة بناء على توصية مجلس الامن .

٢ ـ توقع الجمعية العامة ، وفقا للمادة ١٩ ، عقـوبة الحرمان من التصويت فى داخلها ، على العضو الذى يتأخر عن تسديد اشتراكاته المالية المستحقة عليه فى السنتين الكاملتين السابقتين .

٣ ـ يجوز للجمعية العامة أن توقع عقـوبة الوقف ، وفقا للمادة ٥ ، على العضو الذى اتخذ مجلس الامن حياله عملا من اعمال المنع أو القمع ، أو عقوبة الفصل ، وفقا للمادة ٦ ، على العضو الذى يمعن

فى انتهاك مبادىء الميثاق ، وذلك بناء على توصية مجلس الامن فى كل من الحالتين .

٢ ــ سلطات الجمعية العامة فى مجال تشكيل فروع الهيئة :

١ ــ تقوم الجمعية العامة ، وفقا لاحكام المادة ١/٢٣ من الميثاق (٢٩) بانتخاب عشرة دول لتكون اعضاء غير دائمة بمجلس الامن .

٢ ــ تقوم كل سنة ، وفقا لاحكام المادة ٢/٦١ (٣٠) ، بانتخاب تسعة أعضاء للمجلس الاقتصادى والاجتماعى ، وذلك لمدة ثلاث سنوات .

٣ ــ تقوم ، وفقا للمادة ٨٦/حـ (٣١) ، بانتخاب الاعضاء المختارين فى مجلس الوصاية ، وذلك لمدة ثلاث سنوات .

٤ ــ تقوم . بالاشتراك مع مجلس الامن ، وفقا لأحكام المادة ١/٤ من النظام الأساسى لمحكمة العدل الدولية (٣٢) ، بانتخاب قضاة هذه المحكمة .

٥ ــ تقوم ، بناء على توصية مجلس الامن ، وفقا للمادة ٩٧ من الميثاق (٣٣) ، بتعيين الامين العام للامم المتحدة .

٣ ــ سلطات الجمعية العامة فى مجال المراقبة الادارية لنشاط فروع الهيئة :

تلتزم فروع الهيئة بتقديم تقارير عن نشاطها الى الجمعية العامة ، وفقا للمادة ١٥ التى تنص على :

---

(٢٩) راجع أيضاً المادة ١٤٣ من اللائحة الداخلية للجمعية العامة .

(٣٠) راجع أيضاً المادة ٤٦ من اللائحة الداخلية للجمعية العامة .

(٣١) مادة ١٤٨ من اللائحة الداخلية للجمعية العامة .

(٣٢) مادة ١٥١ من اللائحة الداخلية للجمعية العامة .

(٣٣) مادة ١٤٢ من اللائحة الداخلية للجمعية العامة .

« ١ — تتلقى الجمعية العامة تقارير سنوية وأخرى خاصة من مجلس الامن وتنظر فيها . وتتضمن هذه التقارير بيانا عن التدابير التى يكون مجلس الامن قد قررها أو اتخذها لحفظ السلم والأمن الدولى .

٢ — تتلقى الجمعية العامة تقارير من الفروع الاخرى للامم المتحدة وتنظر فيها » .

وهكذا تتمتع الجمعية العامة بحق تلقى تقارير من كافة الفروع ومناقشتها ، بما فيها مجلس الامن (٣٤) . على أن هذا الحكم لا يسرى ، فى رأينا ، بالنسبة لمحكمة العدل الدولية ، اعمالا لمبدأ استقلال السلطة القضائية ، خاصة وانه لم يرد نص فى الاحكام المتعلقة بها يلزمها بذلك .

وتملك الجمعية العامة حق اصدار توصيات بشأن تقارير الفروع ، تؤدى الى تعديلات او تتضمن توجيهات متعلقة بها ، باستثناء التقارير التى تصدر عن مجلس الامن ، اذ يتبين من أعمال مؤتمر سان فرانسيسكو عدم الاعتراف بهذا الحق بالنسبة لتقارير هذا المجلس ، والا ادى الأمر الى تخويل الجمعية العامة سلطة الموافقة على هذه التقارير أو رفضها ، وهو ما لا يتفق ومبدأ توزيع الاختصاصات بين الجمعية العامة ومجلس الامن ، ووضع كل منهما ازاء الآخر (٣٥) .

ويخضع المجلس الاقتصادى والاجتماعى ، ومجلس الوصاية ، كما سبق أن رأينا ، للاشراف المباشر من الجمعية العامة ، التى تملك حق لفت نظرهما الى موضوعات معينة ، أو أن تحيل اليهما بعض المسائل . بل وتتولى الجمعية العامة ، عن طريق المجلس الاقتصادى والاجتماعى ، وطبقا لاحكام المادتين ٥٧ ، ٦٣ من الميثاق ، مباشرة نوع من الاشراف على أعمال الوكالات المتخصصة ، لضمان التزامها بتوصيات الهيئة العالمية ، وتحقيق التناسق فى انشطتها المختلفة (٣٦) .

---

(٣٤) وتنص المادة ٣/٢٤ من الميثاق على أن « يرفع مجلس الأمن تقارير سنوية ، وأخرى خاصة ، إذا اقتضت الحال ، إلى الجمعية العامة لتنظر فيها » .

(٣٥) راجع : U.N.C.I.O., vol. IX, p. 188, 440, et ss.

(٣٦) راجع ما سبق ذكره ، عن العلاقات الخارجية للمنظمات الدولية ، بهدف اشراف بعضها على البعض الآخر .

كذلك تتولى الجمعية العامة الاشراف على أعمال موظفى الامم المتحدة ، وتضع اللوائح الخاصة بنظام خدمتهم .

٤ ـ سلطات الجمعية العامة فى مجال اعداد ميزانية الهيئة :

تتولى الجمعية العامة وحدها ، وفقا للمادة ١٧ ، سلطة بحث ميزانية الهيئة والتصديق عليها ، وتحديد انصبة الدول الاعضاء فيها (٣٧) . كما تتولى النظر فى كل الترتيبات المالية او المتعلقة بالميزانية مع الوكالات المتخصصة ، وتصدق عليها (٣٨) .

وقد كان طبيعيا منح الجمعية العامة هذه السلطة ، باعتبارها الفرع الوحيد الذى يضم كافة الدول الاعضاء التى تسهم بحصصها فى تكوين ميزانية الهيئة (٣٩) .

ويتم اعداد التقديرات المبدئية لمشروع الميزانية بواسطة ادارة متخصصة فى الامانة العامة ، ثم يتولى الامين العام اعداد مشروع نهائى ، ويحيله الى احدى لجان الخبرة بالجمعية العامة (اللجنة الاستشارية لشئون الميزانية والادارة) ، التى ترفعه بدورها مشفوعا بالتوصيات ، الى احدى اللجان الموضوعية بالجمعية العامة (لجنة الشئون الادارية والميزانية) ، حتى يتاح لكل الدول الاعضاء مناقشة المشروع من كافة جوانبه ، ثم تتولى الجمعية العامة نفسها مناقشة المشروع ، بما أدخل عليه من تعديلات ، واقرار الميزانية .

٥ ـ سلطات الجمعية العامة فى مجال تعديل الميثاق :

تملك الجمعية العامة ، بشرط موافقة جميع اعضاء مجلس الامن الدائمين ، وفقا للمادتين ١٠٨ و ١٠٩ من الميثاق ، حق ادخال تعديلات على نصوص الميثاق ، أو الدعوة لعقد مؤتمر عام ، لاعادة النظر فيه .

ثالثا ـ اساليب عمل الجمعية العامة :

وضعت الجمعية العامة ، فى ١٧ نوفمبر ١٩٤٧ ، لائحة داخلية لتنظيم

---

(٣٧) وتنفيذاً لذلك تصدر الجمعية العامة اللائحة المالية للأمم المتحدة .

(٣٨) رغم أن للوكالات المتخصصة ميزانياتها المستقلة .

(٣٩) وهذا ما جرى عليه العمل أيضاً فى ظل عصبة الأمم ، رغم عدم وجود نصوص صريحة متعلقة بالموضوع .

آجراءات عملها . وقد تضمنت هذه اللائحة ، بالاضافة الى الاحكام الواردة فى الميثاق ، القواعد الخاصـــة بأدوار الانعقاد ، واعداد جـــدول الاعمال ، ونظام المناقشة وادارة الجلسات ، ونظام التصويت .

١ ــ ادوار انعقاد الجمعية العامة :

تعقد الجمعية العامة دورة عادية مرة كل سنة ، وذلك فى الثلاثاء الثالث من شهر سبتمبر . ويمكن عقد دورات غير عادية ، اذا دعت الحاجـة الى ذلك ، بنـــاء على قرار صـــادر منها فى دورة سابقة ، أو بناء على طلب مجلس الامن أو اغلبية أعضاء الجمعية العـــامة (٤٠) . ويعقد الاجتماع فى الحالة الاولى فى التاريخ الذى سبق أن حـــددته الجمعية العامة ؛ أما فى الحالة الثانيـــة ، فيعقد فى خلال خمسة عشر يوما من وصـــول طلب عقد الدورة غير العادية الى الامين العام ، الا اذا كان طلب عقدها مستندا الى قرار الاتحاد من أجل السلم ، اذ تنعقد فى هذه الحالة خلال أربع وعشرين ساعة من وصول طلب عقدها الى الأمين العام (٤١) .

ويتولى رئيس الدورة السابقة افتتاح دورة الجمعية العامة ، التى تبدأ بانتخاب رئيس لها وسبعة عشر نائبا (٤٢) .

٢ ــ اعداد جدول الاعمال :

يبدأ اعداد جدول أعمال الدورة العـــادية بتحضير الامين العـــام لجدول مؤقت يقوم باعلانه للدول الاعضـــاء قبل موعد بدء الدورة بستين يوما على الأقل متضمنا المسائل الآتية (٤٣) :

---

(٤٠) عقدت الجمعية العامة أول دورة غير عادية لها فى ٢٨ أبريل ١٩٤٧ ، بناء على طلب المملكة المتحدة ، وبموافقة أغلبية أعضاء الجمعية العامة ، بهدف تشكيل لجنة خاصة لإعداد تقرير عن مشكلة فاسطين ، ثم عقدت عدة دورات غير عادية كدورتها فى يونيو ١٩٦٧ فى أعقاب العدوان الإسرائيلى على الدول العربية .

(٤١) مادة ٨ من اللائحة الداخلية للجمعية العامة .

(٤٢) سبعة يمثلون الدول الافريقية الأسيوية ، وثلاثة يمثلون أمريكا اللاتينية ، واثنان عن أوروبا الغربية ، وواحد عن أوروبا الشرقية ، إلى جانب خمسة يمثلون الأعضاء الدائمين فى مجلس الأمن .

(٤٣) وقد ورد تحديد هذه المسائل فى المادة ١٣ من اللائحة الداخلية للجمعية العامة .

١ - تقرير الامين العام عن نشاط المنظمة .

٢ - تقارير الفروع الرئيسية الاخرى للمنظمة ، وتقارير الفروع الثانوية للجمعية العامة ، وكذا تقارير الوكالات المتخصصة التى تنص اتفاقات الوصل بينها وبين الامم المتحدة على تقديم مثل هذه التقارير .

٣ - المسائل التى تقرر ادراجها فى جدول الاعمال خلال دور انعقاد سابق .

٤ - المسائل التى ترى الفروع الرئيسية ادراجها فى جدول الأعمال .

٥ - المسائل التى ترى احدى الدول الاعضاء ادراجها فى جدول الأعمال .

٦ - المسائل المتعلقة بميزانية العام المالى المقبل ، والحسابات الختامية للسنة المنصرمة .

٧ - المسائل التى يرى الامين العام عرضها على الجمعية العامة .

٨ - المسائل التى تقترح دولة غير عضو عرضها على الجمعية العامة ، تطبيقا لنص المادة ٢/٣٥ من الميثاق .

وتملك كل دولة أو فرع رئيسى من فروع الهيئة ، أو الامين العام ، أن يطلب اضافة مسائل تكميلية الى الجدول المؤقت ، وذلك قبل افتتاح الدورة العادية بثلاثين يوما على الأقل . كما يجوز اقتراح فقرات جديدة فى جدول أعمال اضافى ، وذلك فى الفترة ما بين انتهاء اعداد الجدول التكميلى وافتتاح الدورة ، أو اثناء الدورة نفسها . ويشترط فى الحالة الأخيرة أن تكون الموافقة على الاضافة بأغلبية ثلثى الاعضاء الحاضرين المشتركين فى التصويت (٤٤) .

وتتولى الجمعية العامة ، فى بداية كل دورة عادية أو غير عادية بحث

---

(٤٤) مادتان ١٨ و١٩ من اللائحة الداخلية للجمعية العامة .

جدول اعمالها المؤقت ، والجدول التكميلى ، والجدول الاضافى ، على ضوء تقرير ترفعه اليها فى هذا الشأن لجنتها التوجيهية (أو هيئة المكتب) (٤٥) . وللجمعية العامة أن تقر هذه الجداول أو تعـدل فيها أو تحذف منها . وتصدر قراراتها فى هذا الشأن بأغلبية الاعضـاء الحاضرين المشتركين فى التصـويت .

٢ - نظام المناقشة وادارة الجلسات :

يتولى رئيس الجمعية العامة ، أو احـد نوابه فى حالة غيابه ، افتتاح الجلسات وانهائها وادارة المناقشات (٤٦) .

ولا تناقش الجمعية احدى المسائل المدرجة بجدول اعمـالها ، الا بعد وصول تقرير اليها عنها من احدى لجانها الموضوعية .

ويتولى رئيس الجمعية عرض الاقتراحات على التصـويت ، واعـلان القرارات ، وتساعده فى هذه الشئون هيئة المكتب .

والأصـل أن تكون جلسات الجمعية العـامة ولجانها علنية ، الا اذا قررت الجمعية العامة غير ذلك (٤٧) .

ولغات العمل داخـل الجمعية العـامة وفروعها الثـانوية خمس هى الانجليزية والفرنسية والاسبانية ، واللغتان العربيـة والصينية (بنـاء على قرار الجمعية العامة فى دورتها الثامنة والعشرين) . بمعنى أن اى خطاب يلقى يجب أن يترجم الى هـذه اللغـات الخمس وأن تدون ملخصات محاضر الأعمـال بها (٤٨) .

ويتولى الأمين العام ، بمساعدة موظفى الأمانة ، كل المسائل الادارية ، من اسـتلام وترجمـة وتداول الوثائق والخطب ومحـاضر الجلسـات والقـرارات .

---

(٤٥) مادة ٢١ من اللائحة الداخلية للجمعية العامة .

(٤٦) مادة ٣٥ من اللائحة الداخلية للجمعية العامة .

(٤٧) مادة ٢ من اللائحة الداخلية للجمعية العامة .

(٤٨) أما المحاضر التفصيلية والقرارات والوثائق الهامة، فيجرى تدوينها باللغات الرسمية الخمس للامم المتحدة ، وهى الصينية والانجليزية والفرنسية والروسية والاسبانية .

٤ ـ نظـــام التصويت :

يقوم نظام التصويت فى الجمعية العامة على أساس المساواة فى السيادة بين جميع الدول الاعضاء ، وعدم منح أى عضو ميزة خاصة فى التصويت . لذلك قررت المادة ١/١٨ من الميثاق أن يكون لكل عضـــو صوت واحـــد فى الجمعية العـــامة .

وكانت قد ارتفعت عدة أصـــوات فى الستينات ، بتأييد من الولايات المتحدة الامريكية ، تدعو الى ايجاد نوع من التمييز بين اصـــوات الدول الاعضاء داخل الجمعية العامة ، اسهاما فى زيادة فاعلية هـــذا الجهاز . بل كانت هناك عدة مشروعات شبه رسمية حول اعادة توزيع الاصوات داخل الجمعية العامة ، منها مشروع يجعل نسبة أصوات كل دولة حسب تعداد سكانها ، وآخـــر يضيف الى ذلك المعيار مدى المساعدات التى تقـــدمها الدول للامم المتحدة ، ومنها أيضـــا مشروع بتقسيم الجمعية العـــامة الى مجلسين : مجلس يتم التصويت فيه على أساس صوت واحـــد لكل دولة عضو . وآخـــر يأخذ بنظام التمييز بين أصوات الدول . كمـــا كانت هناك مقترحات بتقسيم العالم الى مناطق بحيث يكون لكل منطقة عـــدد معين من الاصوات ، واخـــرى تدعو الى تقسيم الدول الى خمس فئـــات متدرجة (للفئة الأولى صوت واحد وللثانية صوتان وهكذا) (٤٩) .

على انه لم يكتب النجاح لهذه الأفكار والمشروعات ، نتيجة تمسك الدول الصغرى والمتوسطة بمبدأ المساواة بين كافة الاعضاء داخل الفرع العـــام للمنظمة الدوليـــة .

وتميز الفقرتان الثانية والثالثـــة من المادة ١٨ من الميثاق بين نوعين من المسائل :

١ ـ مسائل هامة : وتصـــدر الجمعية العامة قراراتها بشأنها ، وفقا للمـــادة ٢/١٨ : « بأغلبيـــة ثلثى الاعضـــاء الحاضرين المشـــتركين فى التصويت » (٥٠) : وتشمل هذه المسائل التوصيات الخاصة بحفظ السلم

---

(٤٩) راجع اقتراح « اميل جيرو » (E. Giraud) فى مقاله عن :
«Critique du principe de l'égalité du suffrage dans l'Assemblée Générale», R.C.A.D.I., 1956, t. 90, p. 409.

(٥٠) ويعنى ذلك أغلبية من أدلوا بأصواتهم فعلا بالتأييد أو المعارضة ؛ أما الأعضاء الذين يمتنعون عن التصويت ، أو لا يحضرون الجلسات ، فلايعتبرون ، فى مفهوم المواد المتعلقة بالتصويت فى الجمعية العامة ، مشتركين فيه . راجع المادة ٨٨ من اللائحة الداخلية للجمعية العامة .

والامن الدولى (مادة ١١) — انتخاب اعضــاء مجلس الامن غير الدائمين (مادة ٢٣) — انتخاب اعضاء المجلس الاقتصادى والاجتماعى (مادة ٦١) — انتخاب اعضاء مجلس الوصاية (مادة ٨٦/١/حـ) — قبول اعضاء جــدد فى الامم المتحدة (مادة ٢/٤) — وقف الاعضــاء عن التمتع بحقوق ومزايا العضوية (مادة ٥) — فصل الاعضــاء (مادة ٦) — المسائل المتعلقة بسير نظام الوصــاية (الفصلين ١٢ و ١٣) — المسائل الخاصــة بالميزانيــة (مادة ١٧) .

ويضاف الى هذه المسائل ، مسألة تعــديل الميثاق (مادة ١٠٨) ، والدعوة الى عقد مؤتمر لاعادة النظر فيه (مادة ١٠٩) .

٢ — **مسائل غير هامة** : وتصــدر الجمعية العامة قراراتها بشأنها ، وفقــا لنص المــادة ٣/١٨ ، « بأغلبية الاعضــاء الحاضرين المشتركين فى التصويت » . ويضيف هــذا النص ان للجمعية العامة ، بقرار تصدره بهذه الأغلبية (الأغلبية المطلقــة) ، ان تعتبر مسألة اخــرى من قبيل المسائل الهامة ، التى لا يجوز اتخاذ قرار بشأنها الا بأغلبية ثلثى الاعضاء الحاضرين المشتركين فى التصويت .

ويستخلص من هذه الاحكام ان الاصل فى قرارات الجمعية العــامة ان تصدر بالاغلبية المطلقة ، ما لم ينص الميثاق على اشتراط اغلبية الثلثين ، أو تقرر الجمعية العامة ذلك بنفسها ، بقرار تصــدره الإغلبية المطلقــة للحاضرين المشتركين فى التصويت .

وتملك كل الدول الاعضاء الاشتراك فى التصويت ، حتى من يكون منها طرفا فى نزاع يجرى التصويت بشأنه ، وذلك على خلاف ما يقضى به نظام التصويت فى مجلس الامن .

ويجرى التصويت على اقتراح تعديل مشروع قرار معروض على الجمعية ، قبل التصويت على القرار نفســه (٥١) .

---

(٥١) مادة ٨٠ من اللائحة الداخلية للجمعية العامة . وتقضى المادة ٩٩ من اللائحة بمنح أولوية للتصويت على الاقتراحات الخاصة بتأجيل الجلسة أو رفعها ، أو وقف مناقشة موضوع أو تأجيله .

ويتم التصويت عادة برفع الأيدى او بالوقوف . ومع ذلك يجوز لكل دولة أن تطلب اجراءه عن طريق النداء على الأسماء (٥٢) .

واذا كان الأصـــل ان يتم التصويت علنـــا ، الا أن التصـــويت بشأن موضـــوعات تتعلق بانتخاب دول أو افراد لشغل مناصب ، يتم بطـريق الاقتراع السرى (٥٣) .

المبحث الثـــانى

مجلس الأمـــن

يتمتع مجلس الامن (Conseil de Sécurité) بأهمية خاصـــة ، بالنسبة لسائر فروع منظمـــة الامم المتحدة ، باعتباره الأداة التنفيذية للهيئـــة ، والمسئول بصفة اساسية عن المحافظة على السلم والامن الدوليين ، تؤكد ذلك المادة ١/٢٤ التى تنص على أنه « رغبة فى أن يكون العمل الذى تقـوم به الامم المتحدة سريعا وفعالا ، يعهد اعضاء تلك الهيئة الى مجلس الامن بالتبعات الرئيسية فى امـــر حفظ السلم والامن الدولى ، ويوافقون على أن هـــذا المجلس يعمل نائبا عنهم فى قيامه بواجبـــاته التى تفرضها عليه هـــذه التبعات » .

ويملك مجلس الامن فى هذا المجال ، دون باقى فروع الهيئة ، ســـلطة اصدار قرارات ملزمة ، وسلطة التدخل ، بغض النظر عن موافقة الدول المعنية او عدم موافقتها ، اى انه ، بمعنى آخر هو وحـده الذى يملك ، فى حالة اخفاق محاولات التسوية السلمية ، سلطة « البوليس الدولى » ، وهى من أهم ما استحدثه نظام الامم المتحدة . وقد حرصت المادة ٢٥ على تأكيـــد اقرار الدول لهـــذه السلطة حينما صرحت بأن « يتعهد اعضـــاء الامم المتحـــدة بقبـــول قرارات مجلس الامن وتنفيـــذها وفق هـــذا الميثاق » (٥٤) .

---

(٥٢) وتحدد المادة ٨٩ من اللائحة الداخلية اجراءات التصويت بهذا الأسلوب .

(٥٣) مادة ٩٤ من اللائحة الداخلية للجمعية العامة .

(٥٤) راجع فى تحليل هذه المادة :
Manin (Ph.), «L'O.N.U. et le maintien de la paix — Le respect du consentement de l'Etat», Paris, 1971, p. 12 et ss.

وحتى يتمكن المجلس من اداء هـــذه المهمة ، فقـــد تم تنظيمه بحيث يستطيع الاجتماع فى اى لحظة . فهو ، على عكس الجمعية العامة ، هيئة دائمة ، ويمثل كل عضو من اعضائه فى مقر الامم المتحدة تمثيلا دائمـا . ويختلف مجلس الامن فى طبيعته عن باقى فروع الهيئـــة ، من حيث انه يؤكد ، بنظام تشكيله ، وسلطات الاعضاء فيه ، سيادة « الخمس الكبار »، وبالتالي يجعل الامم المتحدة فى صورة « حكومة وفاق خماسية » .

على أن المجلس يتبـــع فى أدائه لمهـــامه اهـــداف الهيئة ومبـــادئها (مادة ٢/٢٤) .

وسنتبين من خـــلال دراستنـــا لنظـــام تشـــكيل المجلس ، واختصاصاته وسلطاته ، واسلوب عمله ، مدى المسئوليات الخطيرة المنوطة به ، ومدى تأثير نظام عمله على دور الامم المتحدة وفعاليتها .

اولا ـ تشكيل مجلس الأمن :

يتألف المجلس ، بصفته جهازا تنفيذيا ، من عـــدد محدود من الدول ، ويباشر اختصاصاته بواسطة عدة لجان متنوعة .

١ ـ عضوية مجلس الامن :

تنص المادة ١/٢٣ من الميثاق على تشكيل مجلس الامن من خمسة عشر عضوا (٥٥) ، خمسة أعضاء دائمين ، معينين بالاسم ، وهم الصين ، وفرنسا ، واتحـاد الجمهوريات الإشتراكية السوفييتية ، والمملكة المتحـدة لبريطانيا وشمال ايرلندا ، والولايات المتحدة الامريكية (٥٦) .

---

(٥٥) ويكون تمثيل كل دولة عضو ، وفقاً للمادة ٣/٢٣ ، بمندوب واحد . وكان المجلس يتألف ، حتى عام ١٩٦٥ ، من أحد عشر عضوا ، ثم أصدرت الجمعية العامة قرارها رقم ١٩٩١/١ ، فى ١٧ ديسمبر ١٩٦٣ ، بتعديل المادة ٢٣ وزيادة عدد الأعضاء إلى خمسة عشرة ، ضمانا لتمثيل أعضاء الأمم المتحدة ، بعد أن تضاعف عددهم نتيجة انضمام عدد كبير من الدول الافريقية والأسيوية ، بطريقة أفضل . وقد أصبح هذا التعديل ساريا اعتبارا من ٣١ أغسطس ١٩٦٥ .

(٥٦) إذا كان تحديد هذه الدول كأعضاء دائمين أساسه أنها الدول الكبرى عند توقيع الميثاق ، فإن التغييرات فى الوزن السياسى للدول وامكاناتها العسكرية والصناعية المستمرة ، كفيلة بأن تظهر دولا كبرى غيرها ، أوتفقد احدى هذه الدول الخمس ، هذه الصفة . لذلك ينتقد البعض « جمود التعريف الدستوري للدول الكبرى » . راجع :
=

ويعد هـــذا الحكم استثناء من الأصل العـــام في الميثاق ، الذي يجعل العضوية في فروع الامم المتحدة تتحدد بالانتخاب داخل الجمعية العامة .

ولما كان أى تعديل في الميثاق يتطلب ، وفقا لنص المادتين ١٠٨ و ١٠٩ - موافقة هـــذه الدول الكبرى ؛ فانه من المستبعد تصـــور تعديل هـــذا الحـــكم

أما الاعضاء العشر الآخرون ؛ فتنتخبهم الجمعية العامة ؛ (بأغلبية ثلثي الاعضاء الحاضرين المشتركين في التصويت) لمدة سنتين . ولا يجوز اعـــادة انتخابهم مبـــاشرة بعد انتهاء مدتهم ، وذلك حتى لا يترتب على الفرض العكسي وجود دولة او دول بصورة شبه دائمة ؛ كما كان الحال في مجلس عصبة الامم . وحتى يتداول عضوية المجلس أكبر عدد من الدول .

ويراعى في اختيار هؤلاء الاعضاء ما يأتي :

١ ــ مدى مـــساهمة اعضـــاء الامم المتحـــدة في حفظ الســلم والامن الدوليين ، وفي تحقيق اهداف الهيئة الاخرى (٥٧) .

٢ ــ التـــوزيع الجغرافي العـــادل بما يكفل تمثيل مختلف منـــاطق العـــالم (٥٨) .

=

Flory (M.), Juris-Classeur de droit international. 1970 fasc 122 no. 3, p. 3.

ويتحدث د. زكى هاشم في نفس المعنى : « ان النص على الدول الخمسة الكبرى بالتعيين ، وجعل أى تغيير فيها رهنا بموافقة كل منها ، جمود مغالى فيه ، لا يتسق مع الوصف الحركى المتقلب الذى تتسم به العلاقات الدولية في الوقت الحاضر» . راجع مؤلفه السابق الإشارة اليه ، ص ٩١

وقد كان عهد عصبة الأمم يحدد الأعضاء الدائمين في المجلس بالوصف، **لا بالاسم** « الدول الرئيسية المتحالفة » . راجع جودريش وهامبرو ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ١٩٣

(٥٧) أضيف هذا المعيار في مؤتمر سان فرانسيسكو ، ارضاء لمجموعة من الدول الوسطى ، مثل كندا وهولندا والبرازيل ؛ التى كانت تطالب بمركز خاص لها بحكم امكاناتها الاقتصادية والعسكرية

ولما كانت تقدير مدى مساهمة الدول في المحافظة على السلم أمرا نسبيا ، فإن تطبيق هذا المعيار يؤدى الى كثير من المناورات والمساومات السياسية .

(٥٨) وقد كان لبعض الوفود ، ومنها وفد مصر ، فضل إقرار هذه القاعدة، فقد =

ويتم تطبيق هذين المعيارين بمعرفة الجمعية العامة .

ويضم مجلس الأمن ، إعتبار من أول يناير ١٩٧٦ ، وبناء على ما قامت به الجمعية العامة في اكتوبر ١٩٧٥ من اختيار الاعضاء غير الدائمين لمدة عامين ، الدول الآتية : الصين ـ داهومى ـ فرنسا ـ جويانا ـ ايطاليا ـ اليابان ـ ليبيا ـ بنما ـ باكستان ـ رومانيا ـ السويد ـ الاتحاد السوفييتي ـ المملكة المتحدة ـ تنزانيا ـ الولايات المتحدة الامريكية .

اشتراك دول غير أعضاء في المجلس في مناقشاته أو اصدار قراراته :

يجوز لبعض الدول غير الاعضاء في مجلس الامن ان تشترك في مناقشاته أو اصدار قراراته ، اذا كان من شأن هذه المشاركة المعاونة في رسالة المجلس ، وذلك على النحو الآتي :

(أ) لكل عضو من أعضاء الامم المتحدة ، من غير أعضاء مجلس الامن أن يشترك ، بدون تصويت ، في مناقشة أية مسألة تعرض على المجلس ، اذا رأى المجلس أن مصالح هذا العضو تتأثر بها بوجه خاص (مادة ٣١) .

(ب) يدعو مجلس الامن كل عضو من اعضاء الامم المتحدة ، من أعضاء المجلس ، وأية دولة ليست عضوا في الهيئة العالمية ، اذا كان ايهما طرفا في نزاع معروض عليه ، الى الاشتراك في المناقشات المتعلقة بهذا النزاع ، دون أن يكون له حق التصويت . ويضع مجلس الامن الشروط التى

=طالب وفد مصر بأن تمثل فى المجلس مناطق العالم الكبرى المختلفة ، إلى جانب الدول الخمسة الكبرى ، وذلك بأن « يقسم العالم إلى مناطق تكون بمثابة دوائر انتخابية حقيقية لانتخابات المجلس ، وتعين الدول التى تؤلف كل منطقة مندوبيها فى المجلس ، بعد أن تبرم بينها اتفاقات إقليمية » . راجع تقرير وزارة الخارجية المصرية عن أعمال مؤتمر الأمم المتحدة للتنظيم الدولى ، القاهرة ، ١٩٤٥ ، ص ٣٨ .

وقد حدد قرار الجمعية العامة رقم ١٩٩١/١ لسنة ١٩٦٣ ، اختيار الأعضاء غير الدائمين على الأساس الآتى : خمسة أعضاء عن الدول الافريقية الآسيوية ، وعضوين عن دول أمريكا اللاتينية ، وعضو عن دول أوروبا الشرقية ، وعضوين عن دول غرب أوروبا والدول الأخرى.

وكان هناك اتفاق ودى قد تم فى الدورة الأولى للجمعية العامة ، التى عقدت فى لندن عام ١٩٤٦ ، لتوزيع المقاعد غير الدائمة وعددها ستة فى ذلك الوقت ، على النحو الآتى : مقعدان لدول أمريكا اللاتينية ، مقعد لدول الكومنولث ، مقعد لدول شرق أوروبا ، مقعد لدول غرب أوروبا ، ومقعد لدول الشرق الأوسط . راجع د. بطرس بطرس غالى « مبدأ التوزيع الجغرافى العادل » ، المجلة المصرية للقانون الدولى ، ١٩٦٠ ، ص ٥٣ .

يراها عادلة ، لاشـــتراك الدولة التى ليست عضـــوا فى الامم المتحـــدة (مادة ٣٢) .

(جـ) اذا طلب مجلس الامن من دولة ليست عضوا به أن تضـــع تحت تصرفه ما يلزمه من قوات مسلحة ، تطبيقا للمادة ٤٣ من الميثاق فانه يجب دعوة هذه الدولة الى حضور الجلسات والاشتراك فى اصـــدار القرارات المتعلقة باستخدام القوات التى طلبت منها (مادة ٤٤) .

٢ — فروع مجلس الامن :

اجازت المادة ٢٩ من الميثاق لمجلس الامن أن ينشىء من الفروع الثانوية ما يراه ضروريا لأداء وظائفه (٥٩) . وقد أنشأ المجلس عدة لجان :

(أ) لجان رئيسية :

١ — لجنة أركان الحرب :

وتتألف ، وفقا لنص المادة ٤٧ ، من رؤساء اركان حرب الدول الاعضاء الدائمة فى مجلس الامن او من يمثلهم . ويمكن للجنة ان تدعو لاجتماعاتها دولا اخـــرى ليست أعضـــاء بها اذا كان من شأن ذلك مساعدتها فى أداء مهمتها . وتقوم اللجنـــة بابداء الراى لمجلس الامن ، ومساعدتها فى جميـــع المسائل المتصـــلة بالحاجات الحربيـــة لحفظ السلم والامن الدوليين ، واستخدام القوات الموضـــوعة تحت تصرف المجلس وقيـــادته ، وتنظيم التسلح ، ونزع السلاح .

وتملك اللجنة ان تنشىء لجانا فرعيـــة اقليمية ، اذا خولها ذلك مجلس الامن ، وبعد التشاور مع المنظمات الاقليمية المعنية (مادة ٤/٤٧) .

وتعد لجنـــة اركان الحرب مسئولة ، تحت اشراف مجلس الامن ، عن التوجيـــه الاستراتيجى لاى قـــوات مسلحة موضـــوعة تحت تصرف المجلس .

وقد شكلت اللجنة فى عام ١٩٤٦ بقرار يخولها ان « تبحث ، من وجهة النظر العسكرية ، احـــكام المـــادة ٤٣ من الميثاق وتعـــرض دراساتها وتوصياتها على المجلس فى الوقت المناسب » . وقد قدمت اللجنة ، خلال عام ١٩٤٧ ، تقريرين عن مبـــادىء تشكيل قوة عسكرية للامم المتحـــدة

(٥٩) تؤكد نفس المعنى المادة ٢٩ من اللائحة الداخلية للمجلس .

واشتراك الدول الاعضاء فيها ، الا انها اخطرت المجلس فى ٢ يوليو ١٩٤٨ بأنها غير قادرة على العمل بسبب اختلاف وجهتى النظر الامريكية والروسية داخلها ، حول تطبيق المادة ٤٣ من الميثاق ، الخاصة بتعهد الدول الاعضاء وضع وحدات عسكرية تحت تصرف مجلس الامن . وقد أصبح وجـــود هذه اللجنة ، منذ هذا التاريخ ، وجودا نظريا .

٢ ـ لجنة نزع السلاح :

وتضم كافة اعضاء مجلس الامن ، وتختص بدراسة الاقتراحات المتعلقة بتنظيم وتخفيض التسليح ، وخاصة تحريم أسلحة الدمار الجماعي والرقابة الدولية الفعالة على استخدام الاسلحة الذرية ، ومنع استخدام الطاقة الذرية فى غير الاغراض السلمية .

ورغم أن اللجنــــة متفرعة عن مجلس الامن الذى يملك توجيهها ، فانها تستطيع انتضع امام الجمعية العـــامة مشروعات قرارات ، لتعرضها هذه الجمعية على كافة أعضاء الامم المتحدة لاصدار قرارات بشأنها .

(ب) لجان دائمـــة :

١ ـ لجنة الخبراء :

وتتكون من قانونيين متخصصين . وتنحصر مهمتها فى دراسة اللائحـة الداخلية للمجلس ، وتقديم الرأى بشأنها وبشأن تفسيرات ميثاق الهيئة الى المجلس ، كما تتولى بحث ما يحيله اليها المجلس من موضوعات .

٢ ـ لجنـــة قبول الاعضاء الجدد :

وتتكون من كل الدول الاعضاء بالمجلس ، وتتولى دراسة طلبات الانضمام للهيئة التى يحيلها اليها المجلس وتقديم تقارير عنها .

(ج) لجان مؤقتـــة :

وهى لجان ينشئها المجلس لمهمات خاصـــة ، وبالتـــالى فانها بطبيعتها محدودة الاجل . ومن أمثلتها لجنة الامم المتحدة لاندونيسيا ، ولجنـــة الامم المتحدة لكشمير ، ولجنة الامم المتحدة لمراقبـــة الهدنة فى فلسطين . وقوات الامم المتحدة لصون السلام فى الكونغو وقبرص والشرق الاوسط

ثانيا ـ اختصاصات وسلطات مجلس الامن :

يعد حفظ السلم والامن الدوليين الاختصاص الأساسي للمجلس ، وقد خوله الميثاق في هذا الشأن سلطات واسعة . وهو يباشر الى جانب ذلك بعض الاختصاصات والسلطات المتعلقة بالشئون الادارية والتنفيذية للامم المتحدة .

١ ـ اختصاصات وسلطات مجلس الامن في مجال حفظ السلم والامن الدوليين :

يعتبر مجلس الامن صاحب الاختصاص الأصلي أو المسئول الأول في شئون السلم ، وان كان لا يحتكر وحده هذا الاختصاص وهذه المسئولية ، حيث تتمتع الجمعية العامة ، كما سبق أن رأينا ، بحق المناقشة والتوصية في هذا المجال ، وفق شروط معينة .

ويتمتع المجلس في سبيل مباشرة هذا الاختصاص بسلطات تتدرج من مجرد اتخاذ اجراءات تسهم في منع قيام المنازعات الدولية ، مثل تنظيم التسليح (مادة ٢٦) ، الى سلطة التدخل المباشر في كل مرة ينشأ فيها نزاع من شأن استمراره تعريض السلم والأمن الدوليين للخطر (الفصل السادس من الميثاق) ، أو يدخل في نطاق حالات تهديد السلم أو الاخلال به أو وقوع العدوان (الفصل السابع) .

(أ) سلطات مجلس الامن في تسوية المنازعات الدولية بالطرق السلمية :

ورد النص على هذه السلطات في الفصل السادس من الميثاق . فقد قررت المادة ٣٨ أن « لمجلس الامن ، اذا طلب اليه ذلك جميع أطراف اى نزاع ، أن يقدم اليهم توصياته بقصد حل النزاع سلميا ، وذلك دون اخلال بأحكام المواد من ٣٣ الى ٣٧ » .

وهكذا تكون سلطة مجلس الامن في التدخل في تسوية المنازعات التي ليس من شأنها تهديد السلم ، رهنا بموافقة أطرافها .

على أن المجلس يتمتع ، طبقا لاحكام المادة ٣٤ ، بسلطة التدخل مباشرة ،

اى حتى لو لم يطلب اليه احـــد ذلك (٦٠) ، فى المواقف او المنازعات ، التى وان كانت لا تهدد السلم فعــلا ، الا انه من شأن استمرارها الاخلال به . وهو صاحب الحق ، طبقا لنص هذه المادة ، فى تقرير ما اذا كان من شأن استمرار هذه المواقف او المنازعات ، حدوث هذا الاخلال ام لا ، وبالتالى تقرير تدخله بشأنها من عــدمه . وهو فى سبيل ذلك يملك سلطات واسعة تخوله حق انشاء لجــان تحقيق . وقد جرى العمــل داخل المجلس على الاكتفاء بادعاء احــد اطراف النزاع ان من شأن استمراره تعريض السلم للخطــر .

ولكل دولة عضو أن تنبه المجلس الى اى نزاع او موقف يؤدى استمراره الى تهــديد السلم (مادة ١/٣٥) (٦١) ، بل ولكل دولة ليست عضــوا فى الامم المتحدة أن تنبه المجلس الى اى نزاع تكون طرفا فيه ، اذا كانت تقبل مقــدما ، بشأن هــذا النزاع ، التزامات الحل السلمى الواردة فى الميثاق (مادة ٢/٣٥) .

كذلك يملك كل من الجمعية العامة والأمين العــام أن ينبها المجلس الى اى مسألة يحتمل أن تعــرض السلم والامن الدوليين للخطر (ماد ٣/١١ ، مادة ٩٩) .

وهكذا يتضح أن ميثاق الامم المتحدة ، حرصا منه على تجنب استمرار المنازعات التى قد تؤدى الى تهــديد السلم ، قد فتح مجال عرضها على مجلس الامن على اوسع نطاق .

ويأخــذ تدخل مجلس الأمن ، فى مواجهة مثل هذه المنازعات ، عــدة صــور :

١ ــ دعوة اطراف النزاع الى تسويته عن طريق المفاوضــة والتحقيق والوساطة والتوفيق والتحكيم والتسوية القضائية أو بالالتجاء الى المنظمات الاقليمية ، أو غــيرها من الطــرق السلمية التى يقــع عليها اختيارها (مادة ٢/٣٣) .

---

(٦٠) مع مراعاة قيد عدم التدخل فيما يعتبر من صميم السلطان الداخلى لدولة ما (مادة٢/٧) .

(٦١) والأصل أن تلجأ الدول الأعضاء إلى حل منازعاتها ، وفقاً للمادة ١/٣٣ ، بواسطة الطرق السلمية .

٢ - التوصية في اى مرحلة من مراحل النزاع بما يراه ملائما من اجراءات وطرق للتسوية ، وذلك مع مراعاة ما اتخذه المتنازعون من اجراءات سابقة لحل النزاع ، وانه يتعين على اطراف النزاع ، في المنازعات القانونية ، ان يعرضوها على محكمة العدل الدولية ، وفقا لاحكام النظام الأساسى لهذه المحكمة (مادة ٣٦) .

ويؤدى تمتع المجلس بهذه السلطة فى كل مراحل النزاع ، الى اهليته فى اصدار التوصيات حتى قبل القيام بالتحقيق وفقا للمادة ٣٤ ، وعدم التزامه بانتظار فشل الطرفين وفقا للمادة ١/٣٣ قبل اصدار التوصيات .

واذا اخفقت الدول فى حل منازعاتها بوسائل التسوية السلمية التى لجأت اليها بدعوة من المجلس ، او بتوصية منه ، وجب عليها ان تعرضها على المجلس (مادة ١/٣٧) . واذا راى المجلس ان استمرار هذا النزاع من شأنه فى الواقع ان يعرض للخطر حفظ السلم والأمن الدوليين ، جاز له ان يعرض من جديد ما يراه مناسبا من اجراءات وطرق تسوية ، او ان يوصى بما يراه ملائما من شروط حل النزاع (مادة ٢/٣٧) (٦٢) .

وتجدر الاشارة، الى ان سلطة مجلس الامن فى الحالة الأخيرة ليست الا سلطة توصية ، اقرب الى التوجيه او الوساطة ، ولا تتمتع بأى صفة الزامية (٦٣) . على انه اذا ادى عدم تنفيذ توصيات مجلس الامن الى الاخلال بالسلم او وقوع العدوان ، كان للمجلس ان يتدخل بصفة اخرى كسلطة قمع .

وقد جاء فى تقرير وزارة الخارجية المصرية عن اعمال مؤتمر الامم المتحدة سنة ١٩٤٥ ، بشأن سلطات مجلس الامن ، أن « قرارات المجلس لا تكون

---

(٦٢) راجع :

Aréchaga (E. J. de), «Le traitement des différends internationaux par le Conseil de Sécurité», R.C.A.D.I., 1954, t. 85, p. 5 et ss.; Delbez (L.), «L'évolution des idées en matière de règlement pacifique des conflits», R.G.D.I.P., 1951, No. 1, p. 5 et ss.

(٦٣) ويعتبر البعض سلطة المجلس فى هذه الحالة ، سلطة شبه قضائية . راجع على سبيل المثال :

Bowett (D.W.), «The Law of International Institutions», London, 1970, p. 31; Eagleton (C.), «The Jurisdiction of the Security Council over disputes», A.J.I.L., 1946, No. 3, p. 514.

ملزمة الا اذا كانت متعلقة بمنع أعمال الاخلال بالامن أو قمعها . أما بالنسبة للحل السلمى للمنازعات فليس للمجلس الا سلطة ابداء المشورة أو التوصية » .

وقد عرضت منازعات عديدة لم تصل الى حد تهديد السلم على مجلس الامن ، تمت بشأنها مناقشات لم تنته باتخاذ قرارات ، نتيجة عدم تقديم مشروع قرار ، أو عدم الموافقة عليه ، كما حدث بشأن حادث طائرة التجسس الامريكية عام ١٩٦٠ والحصار الامريكى لكوبا عام ١٩٦٢ . على أن المجلس تدخل بشأن منازعات أخرى كثيرة بقرارات من أجل تسويتها سلميا . ومن أمثلة هذه المنازعات :

١ — النزاع بين ايران والاتحاد السوفييتى عام ١٩٤٦ بشأن الحدود بين البلدين ، وقد تمت تسويته ، بعد توصية من مجلس الامن ، عن طريق المفاوضة بين الطرفين .

٢ — النزاع بين بريطانيا والبانيا فى عام ١٩٤٧ ، نتيجة الضرر الذى لحق السفن الحربية البريطانية من جراء وضع ألبانيا لالغام فى مضيق كورفو . وقد أوصى المجلس الدولتين بعرض النزاع على محكمة العدل الدولية ، باعتباره نزاعا قانونيا يتعلق بمدى حقوق الدولة الشاطئية على مياهها الاقليمية . وقد أصدرت المحكمة حكمها فى الموضوع فى ٩ أبريل ١٩٤٩ (٦٤) .

٣ — النزاع بين اندونيسيا وهولندا فى عام ١٩٤٧ ، وقد شكل المجلس بشأنه لجنة مساع حميدة .

٤ — النزاع بين الهند وباكستان بشأن كشمير فى عام ١٩٤٨ ، وقد شكل المجلس بشأنه لجنة وساطة ، ثم عين ممثلا للامم المتحدة لمساعدة المتنازعين على الوصول الى اتفاق .

---

(٦٤) وقد ثار نقاش قانونى حول مدى إمكانية اعتبار توصية مجلس الأمن باحالة النزاع إلى محكمة العدل الدولية ، حالة من حالات الاختصاص الإلزامى للمحكمة . ولكن الرأى الراجح هو أنها لا تحمل أى طابع الزامى . راجع مجموعة أحكام المحكمة وآرائها الاستشارية ، ١٩٤٨ ، ص ١٥ وما بعدها ، ١٩٤٩ ، ص ٤ وما بعدها .

٥ ـ النزاع بين لبنان ومصر فى عام ١٩٥٨ . وقد اوفد المجلس بشأنه لجنة مراقبين .

٦ ـ النزاع بين لاوس وفيتنام الشمالية فى عام ١٩٥٩ . وقد شكل المجلس بشأنه لجنة تقصى الحقائق .

٧ ـ ازمة الشرق الاوسط . بعد العدوان الاسرائيلى فى عام ١٩٦٧ . وكان من ضمن ما قرره مجلس الامن بشأنها . استنادا الى سلطاته التى يتمتع بها وفقا لاحكام الفصل السادس ، ما ورد فى الفقرة الثالثة من القرار رقم ٢٤٢ الصادر فى ٢٢ نوفمبر ١٩٦٧ . من تكليف الامين العام « أن يعين ممثلا خاصا له . يوفد الى الشرق الاوسط . لاجراء ومداومة الاتصال مع الدول المعنية . بهدف تشجيع الاتفاق والمساعدة فى الجهود للتوصل الى تسوية سلمية ومقبولة . وفقا للنصوص والمبادىء الواردة فى هذا القرار » (٦٥) .

(ب) سلطات مجلس الامن فى قمع حالات تهديد السلم والعدوان :

وقد ورد النص على هذه السلطات فى الفصل السابع من الميثاق . وهى سلطات خطيرة تمثل ـ على حد قول مقرر اللجنة الثالثة لمؤتمر سان فرانسيسكو ـ تطورا تاريخيا عظيما . ذلك انها تخول مجلس الامن حق اتخاذ تدابير قمع فى حالات تهديد السلم (٦٦) او الاخلال به أو وقوع العدوان ، بمقتضى قرارات ملزمة . وذلك بهدف حفظ السلم او اعادته الى نصابه . ولا تخضع سلطات المجلس فى هذا المجال الى قيد الاختصاص الداخلى الوارد فى المادة ٧/٢ من الميثاق . وتعتبر هذه السلطات اهم ما يميز نظام الامم المتحدة بالمقارنة بنظام عصبة الامم ، الذى لم يكن يمنح قرارات مجلس العصبة فى هذا الشأن اية صفة الزامية . بل كان يجعل منها مجرد توصيات ، للدول المعنية أن تقبلها أو ترفضها .

---

(٦٥) راجع مقالنا بعنوان : « التكييف القانونى لمهمة السفير جونار يارنج » ، فى « دراسات فى القانون الدولى » ، الصادرة عن الجمعية المصرية للقانون الدولى ، ١٩٧١ ، ص ٤٣ وما بعدها .

(٦٦) بشرط أن يكون التهديد بدرجة أكبر من حالة المنازعات التى يؤدى استمرارها الى تهديد السلم ، والتى تخول المجلس استخدام السلطات الواردة فى الفصل السادس .

ويتمتع مجلس الامن طبقا لنص المادة ٣٩ ، بسلطة كاملة فى تقرير ما اذا كان ما وقع يمثل تهديدا للسلم ، أو اخلالا به أو عملا من اعمال العدوان . وسلطة المجلس التقديرية فى هــذا الشأن كاملة ، فهو يستطيع ان يضــع ما يشاء من المعايير لتحديد أحوال تدخله ، وان كان المجلس قد جرى على عدم وضع ضوابط معينة بشأن تكييف ما يعرض عليه من وقائع ، بحيث ينظر فى كل حالة على حــدة لتقرير ما اذا كانت تشكل تهــديدا للسلم أو اخلالا به أو عدوانا ، ولا تملك الدول حق الطعن فى قراره (٦٧) .

واذا قرر مجلس الامن ان هناك تهديدا للسلم أو اخــلالا به أو عدوانا ، جاز له أن يصدر كل ما يراه ملائما من توصيــات (٦٨) أو اجراءات قمــع . وتتمثل هذه الاجراءات فيمــا يأتى .

١ — الاجراءات المؤقتـــة :

يملك مجلس الامن ، منعا لتفاقم الموقف ، وقبل ان يصدر توصياته أو قراراته المناسبة ان يدعو الأطراف المتنازعة الى الأخذ بما يراه ضروريا او مستحسنا من تدابير مؤقتة . ولا تخل هــذه التــدابير بحقوق المتنازعين ومطالبهم ، أو بمركزهم . وعلى مجلس الامن أن يضع فى اعتباره احتمــال عدم اخذ المتنازعين بهذه التدابير (مادة ٤٠) .

ويتضح من ذلك ان الميثاق قد حدد سلطات مجلس الأمن بشأن هــذه الاجراءات ، بمجرد الدعــوة الى الأخــذ بها ، مع تنبيه أطراف الموقف أو النزاع الى أن عدم خضوعهم لها سيدخل فى حساب المجلس فيما يتخذه من اجراءات لاحقــة ، فهى دعــوة ذات وزن كبير ، نظرا لما قد يتبعها من اجراءات عسكرية وغيرها ، الا انها ليست قرارا ملزما بطبيعته .

ولا يمكن حصر صور التدابير المؤقتة . على ان الضابط الرئيسى لها هو عدم اخلالها بحقوق المتنازعين ومراكزهم ، ومن أمثلتها الدعوة الى وقف

---

(٦٧) على عكس الحال فى ظل عصبة الأمم حيث كان تقرير ذلك من حق كل دولة عضو، ويعتبر التصويت فى هذه الحالة تصويتا على مسألة موضوعية يستلزم موافقة الدول الخمس الكبرى .

(٦٨) ولم تضع المادة ٣٩ ضابطا لما يجب اتخاذه من توصيات ، إنما جعلت ذلك اختصاصا تقديريا للمجلس بقولها : « يقدم فى ذلك توصياته » .

اطلاق النـــار (٦٩) ، او سحب القوات المتحاربة من بعض المناطق او الى خطوط معينة ، أو التوصية بعقد هدنة ، وكذلك الدعوة الى عـدم تجنيد رجال للخـــدمة العسكرية ، والى الامتنـــاع عن اســـتيراد وتصـــدير المعـــدات الحربية . .

٢ - الاجراءات غير العسكرية :

يستطيع مجلس الامن أن يقرر ما يجب اتخـاذه من تدابير لا يستلزم تنفيذها استخدام القوة (مادة ٤١) .

وقد اورد النص بعض امثلة لهذه الاجراءات دون حصر لها ، من بينها : وقف الصـــلات الاقتصادية والمواصـــلات الحديدية والبحرية والجوية والبريدية والبرقية واللاسلكية وغيرها من وسائل المواصلات وقفـا جزئيا أو كليا ، وقطع العلاقات الدبلوماسية . وبمعنى آخر ، فان مجلس الامن يملك ان يتخذ ما يراه مناسبا من وسائل المقاطعة السياسية او الاقتصادية ضد الدولة التى تهدد السلم أو قامت بالعـــدوان (٧٠) . وما يصـــدر عن المجلس فى هذا الشأن يعد قرارا ملزما .

وقد وقع المجلس ، بقـــرارات صـــادرة منه فى ٢٠ نوفمبر ١٩٦٥ ،

---

(٦٩) من أمثلة ذلك تدخل مجلس الأمن أثناء حرب فلسطين عام ١٩٤٨ بدعوة المتحاربين إلى وقف اطلاق النار ، وتدخله بشأن النزاع الهندى الباكستانى حول كشمير ودعوته المتنازعين إلى وقف اطلاق النار فى عام ١٩٤٨ وعام ١٩٦٥ ، ودعوته لها فى عام ١٩٥٠ ، باتخاذ التدابير العاجلة لنزع سلاح الولاية المتنازع عليها والتمهيد لإجراء استفتاء حول تقرير مصيرها ، وكذلك تدخله بشأن القتال الذى قام بين فرنسا وتونس حول « بنزرت » ، بقرار صادر فى ٢٣ يوليو ١٩٦٢ ، يدعو إلى وقف اطلاق النار ، وقرارات المجلس فى أعقاب العدوان الإسرائيلى على البلاد العربية ، فى ٦ ، ٧ ، ٩ يونيو ١٩٦٧ ، بدعوة المتنازعين إلى وقف الأعمال الحربية على الفور ، وكذا قرارى ٣٣٨ ، ٣٣٩ فى ٢٢ ، ٢٣ أكتوبر سنة ١٩٧٣ بدعوة مصر وسوريا واسرائيل إلى وقف اطلاق النار والانهاء الفورى لكل نشاط عسكرى .

(٧٠) ولما كان هذا الإجراء قد يلحق ضررا جسيما باقتصاديات دول أخرى لا علاقة لها بالعدوان ، فقد حرصت المادة ٥٠ من الميثاق على النص على أنه « إذا اتخذ مجلس الأمن ضد أية دولة تدابير منع أو قمع ، فان لكل دولة أخرى ، سواء كانت من أعضاء الأمم المتحدة أم لم تكن ، تواجه مشكلات اقتصادية خاصة ، تنشأ عن تنفيذ هذه التدابير ، الحق فى أن تتذاكر مع مجلس الأمن بصدد حل هذه المشكلات » .

و١٦ ديسمبر ١٩٦٦ ، و ٢٩ مايو ١٩٦٨ ، جزاءات اقتصادية ضد روديسية الجنوبية تتضمن منع ارسال بعض المواد الأساسية لها ، وتشكيل « لجنة عقوبات » لمتابعة تنفيذ هذه الاجراءات (٧١) .

٣ — الاجراءات العسكرية :

يملك مجلس الامن اذا رأى ان التدابير غير العسكرية لا تفي بالغرض او ثبت انها لم تف به ، أن يتخذ اجراءات ذات طابع حربي بواسطة القوات الجوية والبحرية والبرية التي تشكلها الامم المتحدة في سبيل المحافظة على السلم (مادة ٤٢) .

وهكذا منح الميثاق مجلس الامن سلطة توقيع عقوبات عسكرية ، ذات قوة تنفيذية ملزمة . وتعتبر هذه السلطة المستحدثة ، التي لم يكن لها نظير في عهد عصبة الامم ، من أهم الأسس التي يقوم عليها التنظيم الدولي منذ عام ١٩٤٥ .

وتجدر الاشارة الى أن تتابع المادتين ٤١ ، ٤٢ لا يفيد ان المجلس يتبغى عليه ان يلجأ أولا الى الاجراءات غير العسكرية ، فان لم يتحقق الهدف لجأ الى الاجراءات العسكرية ، بل ان للمجلس الحرية المطلقة في تقرير الاجراءات التي يقع عليها اختياره وفقا لظروف كل حالة ، ومن ثم فقد يلجأ الى الاجراءات العسكرية مباشرة ، دون أن تسبقها اجراءات أخرى (٧٢) .

---

(٧١) وقد اتخذت هذه الجزاءات نتيجة اعلان الأقلية البيضاء في روديسيا ، في نوفمبر عام ١٩٦٥ ، الاستقلال من جانب واحد عن المملكة المتحدة ، رغم تحذيرات هذه الدولة والأمم المتحدة بأن هذا الإجراء يعتبر عملا غير مشروع .

وقد أعلنت « لجنة العقوبات » في يوليو ١٩٦٩ ، أن جنوب أفريقيا والبرتغال ودولا معينة أخرى استمرت ، رغم قرارات المجلس ، في الاتجار مع روديسيا الجنوبية . وكانت عصبة الأمم قد فرضت جزاءات اقتصادية ضد ايطاليا عام ١٩٣٥ ، بسبب عدوانها على الحبشة ، إلا أن هذه الجزاءات لم تلق احتراما من الدول الأعضاء .

(٧٢) راجع د. حامد سلطان ، «ميثاق الأمم المتحدة» ، المجلة المصرية للقانون الدولي ، ١٩٥٠ ، ص ١٣١ ، « القانون الدولي العام في وقت السلم » ، الطبعة الأولى ، ١٩٦٢ ، ص ٩٥٥ — ٩٥٦ .

ومن ناحية أخرى يجب مراعاة ان اتخاذ المجلس اجراءات عسكرية ضد الدولة المعتدية . لا يتوقف على طلب أو موافقة الدولة المعتدى عليها . ذلك ان قمع العدوان أمر يتعلق بصالح الجماعة الدولية . فليس مبعثه رعاية حقوق هذه الدولة . وانما حماية السلم والامن الدوليين . وبناء على ذلك فان اعتراض الدولة ضحية العدوان على مثل هذه الاجراءات لا يمكن أن يحول دون تنفيذها . وان كان من الطبيعى . من الناحية العملية . أن يستنير المجلس برأى الدولة المعتدى عليها فى مدى مواءمة هذه الاجراءات (٧٣) .

وقد بينت النصوص الوسائل الكفيلة بحصول المجلس على قوات مسلحة ، وحددت أسلوب استخدامها وقيادتها على النحو الآتى :

(أ) يتعهد جميع أعضاء الامم المتحدة ، فى سبيل المساهمة فى حفظ السلم والامن الدوليين ، بأن يضعوا تحت تصرف مجلس الامن ، بناء على طلبه . وطبقا لاتفاق أو اتفاقات خاصة ، ما يلزم من القوات المسلحة والمساعدات والتسهيلات الضرورية ، ومن ذلك حق المرور . ويجب أن تحدد هذه الاتفاقات عدد القوات وانواعها ومدى استعدادها وأماكنها ، ونوع التسهيلات والمساعدات التى تقدم . ويتم ابرام هذه الاتفاقات بين المجلس وبين الدول الاعضاء ، أو بينه وبين مجموعات منها . وتصدق الدول الموقعة عليها وفق أوضاعها الدستورية (مادة ٤٣) (٧٤) .

---

(٧٣) راجع :
Goodrich, «International Conciliation», 1953, p. 191.

(٧٤) وذلك على عكس ماكان عليه الحال فى ظل عصبة الأمم من تكاليف بعض الجيوش الوطنية بالتعاون فيما بينها على تحقيق الأغراض التى يشير بها مجلس العصبة ، مع احتفاظ كل من هذه الجيوش بقيادته الوطنية .

ولما كان عقد الاتفاقات التى أشار اليها ميثاق الأمم المتحدة بشأن تشكيل القوات العسكرية ، أمرا يستغرق بطبيعته وقتا طويلا ، فقد حرص الميثاق على ادراج حكم انتقالى يمكن المجلس من تنفيذ ما قد يقرره من إجراءات قمع ، فنصت المادة ١٠٦ على أنه « إلى أن تصير الاتفاقات الخاصة المشار اليها فى المادة الثالثة والأربعين معمولا بها على الوجه الذى يرى معه مجلس الأمن أنه أصبح يستطيع البدء فى احتمال مسئولياته وفقاً للمادة الثانية والأربعين ، تتشاور الدول التى اشتركت فى تصريح الدول الأربع الموقع عليه فى ٣٠ أكتوبر سنة ١٩٤٣ هى وفرنسا وفقا لأحكام الفقرة الخامسة من ذلك التصريح ، كما تتشاور الدول الخمس مع أعضاء « الأمم المتحدة » الآخرين ، كلما اقتضت الحال ، للقيام نيابة عن الهيئة بالأعمال المشتركة التى قد تلزم لحفظ السلم والأمن الدولى » .

ولم تبرم حتى اليـــوم الاتفاقات المذكورة ، نتيجة الخلاف بشأنها بين الاتحاد السوفييتي والولايات المتحدة ، مما يحرم الامم المتحدة من تشكيل قوة تنفيذية دولية دائمة . وقد أدى ذلك الى استعانة المجلس ، كلما دعت الظروف ، بقوة مسلحة خاصة ، يطلق عليها اسم قوة الطوارىء او قــوة السلام ، يجرى تكوينها من وحدات عسكرية من دول غير الدول الكبرى ، وينتهى وجودها بانتهاء المهمة التى شكلت من أجلها . ومن تطبيقــات ذلك تشكيل قوات طوارىء دوليـــة فى الشرق الاوسط ، تنفيذا لقرار المجلس رقم ٣٤٠ ، الصادر فى ٢٥ أكتوبر ١٩٧٣ .

وقد اقرت غالبية الفقه شرعية هذا الاجراء ، حتى لا يحرم مجلس الامن من سلطة التدخل الفعال فى حالات الخطر . كما اكدت محكمة العدل الدولية هــذه الشرعية عنــدما أعلنت فى رأيها الاستشارى ســنة ١٩٦٢ بشــان مصروفات الامم المتحدة المتعلقة بقوات الطوارىء الدولية ، انه لا يتصــور قبول ميثاق الامم المتحدة أن يقف مجلس الامن عاجزا فى مواجهـــة موقف خطير طارىء ، بحجة غياب الاتفاقات التى أشارت اليها المادة ٤٣ (٧٥) .

(ب) رغبة فى تمكين الامم المتحدة من اتخاذ التدابير الحربيـــة العاجلة ، يكون لدى الاعضاء وحدات جوية أهلية يمكن استخدامها فورا لاعمال القمع الدولية المشتركة . ويتولى مجلس الامن تحديد قوة هذه الوحدات ومدى استعدادها ، ويضع خطط اعمالهـــا المشتركة ، وذلك بمساعدة لجنـــة أركان الحرب ، وفى الحـــدود الواردة فى الاتفاقات الخاصة المشار اليها فى المادة ٤٣ (مادة ٤٥) .

(جـ) يضع مجلس الامن ، بمساعدة لجنة أركان الحرب ، الخطط اللازمة لاستخدام القوة المسلحة (مادة ٤٦) .

وهكذا يتضح أن ميثاق الامم المتحدة لم يقرر تشكيل جيش دولى ثابت للمنظمة الدولية ، وانما اقتصر على تعهد الدول بأن تضـــع تحت تصرف

---

(٧٥) راجع مجموعة أحكام المحكمة وآرائها الاستشارية ، ١٩٦٢ ، ص ١٦٧ .

وراجع أيضاً :

Bowett (D.W.), «United Nations Forces», London, 1964; Poirier (P.), «La force internationale d'urgence», Paris, 1962; Attia (G.E.), «Les forces armées des N.U. en Corée et au Moyen-Orient», Genève, 1963.

مجلس الامن بعض وحداتها الوطنية للاستخدام عنـد الحاجة فى اجراءات القمع . وهو يملك ، وفقا للمادة ٥٣ ، ان يستخدم التنظيمات والوكالات الاقليمية فى تنفيذ هـذه الاجراءات ، متى رأى ذلك ملائما ، على أن يكون عمل هذه التنظيمات والوكالات تحت رقابة المجلس واشرافه ، ذلك انه من غير الجائز لهذه التنظيمات ، كقاعدة عامة ، أن تقوم بأى عمـل من أعمال القمع بغير اذن المجلس .

وتجدر الاشارة الى أن نصـوص الميثاق لا تستخدم لفظ « جزاءات » للاشارة الى التـدابير الجماعية ، بل تستخدم لفظ « اجراءات » ، وذلك للايحاء بأن ما يصدر من المجلس اجراءات لا تتضمن معنى التحريم الصريح للأفعال التى أدت الى اتخاذها . وتؤكد هذا المعنى المادة ٣٩ من الميثاق ، التى تخول المجلس سلطة تحديد العمل العدوانى دون تحـديد المعتدى . ولا شك أن الاعتبارات السياسية والعملية قد تدعـو الى تجنب استخدام لفظ « الجـزاء » أو « العقوبة » ، ضـمانا لتنفيذ ما اتخذه المجلس من اجراءات .

واذا كان مجلس الامن لم يستخدم سلطة توقيع « جزاءات » عسكرية ، الا انه اتخـذ عدة « اجراءات » عسكرية ذات طبيعة مختلفـة : فقد كان بعضها فى حكم العقاب فى مواجهة دول خرجت على قراراته ، مثل الاجراءات العسكرية التى قام بها فى كوريا عام ١٩٥٠ لاجبار قوات كوريا الشمالية على الانسحاب من كوريا الجنوبية (٧٦) ، وفى الكونغو عام ١٩٦١ لمساعدة الحكومة المركزية ضد تدخل القوات البلجيكية والمرتزقة الأجانب (٧٧) ، وكان بعضها الآخـر ذا طبيعة وسط بين اجراءات التسوية السلمية للمنازعات تطبيقا للفصل السادس من الميثاق ، وبين اجراءات القمع تطبيقا للفصل السابع ، منها على سبيل المثال :

١ ـ تشكيل لجنة لمراقبة الهـدنة فى فلسطين عام ١٩٤٨ .

٢ ـ تشكيل لجنة المراقبين العسكريين فى كشمير عام ١٩٤٩ .

٣ ـ قرار المجلس فى ١١ يونية ١٩٥٨ بشأن الاضطرابات التى قامت فى لبنان ، والذى يقضى بارسال جماعة من المراقبين الدوليين الى لبنان لمنع تسلل الأشخاص والاسلحة داخل حدوده .

---

(٧٦) تنفيذاً لقرار صادر فى ٢٧ يونيه ١٩٥٠ .

(٧٧) تنفيذاً لقرار صادر فى ٢١ فبراير ١٩٦١ .

٤ - قرار المجلس فى ١١ يولية ١٩٦٣ ، بشأن الحرب الأهلية التى نشبت فى اليمن فى أواخر عام ١٩٦٢ ، والذى يقضى بانشاء بعثة لمراقبة الحدود بين السعودية واليمن .

٥ - تدخل المجلس فى الاضطرابات التى وقعت فى قبرص بين القبارصة اليونانيين والقبارصة الأتراك ، بقرار صادر فى ٤ مارس ١٩٦٤ ، بانشاء قوة الامم المتحدة للسلام فى قبرص لمنع الاشتباك بين الطائفتين ، وقد كانت الفترة المقررة لهذه القوة ثلاثة أشهر ، ثم قرر المجلس مدها لعدة فترات متتالية .

٦ - تدخل المجلس عام ١٩٦٥ ، بعد غزو الولايات المتحدة لجمهورية الدومينكان بدعوى حماية الرعايا الامريكيين أثناء الصراع الداخلى الذى شهدته هذه الجمهورية ، بتشكيل بعثة مراقبة للامم المتحدة . وقد اشتركت قوات عسكرية تابعة لمنظمة الدول الامريكية فى هذا الصراع .

وتجدر الاشارة الى انه رغم أن الاجراءات السابقة كانت تتضمن تشكيل قوات عسكرية او لجان مراقبة ، فقد تم الاتفاق عليها بموافقة الأطراف المتنازعة ، دون استخدام القوة لتنفيذها .

ويجب ملاحظة أن الاعتراف لمجلس الامن باجراءات القمع السابقة فى حالة تهديد السلم أو وقوع العدوان ، لا يحول دون ممارسة الدول المعتدى عليها ، فرادى أو جماعات (أى عن طريق منظمات امن اقليمية) ، لحقها الطبيعى فى الدفاع الشرعى عن نفسها ، دون استئذان مجلس الامن ، وذلك الى أن يتخذ المجلس الاجراءات اللازمة لحفظ السلم والامن الدوليين (مادة ٥١) (٧٨) . ولا يستعمل هذا الحق الا عند وقوع أعتداء مسلح ، وخلال الفترة بين وقوع الاعتداء وتدخل المجلس .

---

(٧٨) لم تكن مقترحات دومبرتون أوكس تحتوى نصا خاصا بالدفاع الشرعى سواء كان فرديا أو جماعيا ، ثم أضيف نص المادة ٥١ فى مؤتمر سان فرانسيسكو ، استجابة لرغبة دول أمريكا اللاتينية .

راجع ما سبق ذكره ، عن شروط ممارسة هذا الحق ، عند الحديث عن القيود التى تضعها الدول على سلطات المنظمات الدولية .

القيمة القانونية لقرارات مجلس الامن فى مجال حفظ السلم والامن الدوليين :

لما كان ميثاق الامم المتحدة قد القى على مجلس الامن مسئولية رئيسية فى حفظ السلم ، ومنحه فى سبيل ذلك سلطات تنطوى على اجراءات قسر وقمع . فقد كان طبيعيا ان يقرر كل ما يكفل نزول الاعضاء على القرارات الصادرة من المجلس . ولذلك نصت المادة ٢٥ من الميثاق على أن « يتعهد اعضاء الامم المتحدة بقبول قرارات مجلس الامن وتنفيذها وفق هذا الميثاق » .

وهكذا تنفرد قرارات مجلس الامن ، دون قرارات سائر فروع الهيئة ، بهذه القوة الملزمة .

على ان الميثاق يشترط لتوافر هذه القوة الملزمة فى قرارات المجلس ما يأتى :

١ — ان تكون قرارات المجلس فى مجال حفظ السلم ، ذلك ان المادة ٢٥ جاءت مكملة للمادة ٢٤ التى تنص على مسئوليات المجلس فى هذا المجال . ومن ثم فان مجلس الامن لا يملك اتخاذ قرارات ملزمة فى مجالات لا تتصل بحفظ السلم ، مثال ذلك ما يصدر عن المجلس من قرارات بشأن قبول انضمام دول جديدة الى الامم المتحدة .

٢ — ان تكون قرارات المجلس متفقة واهداف ومبادىء الهيئة .

٣ — ان تكون قرارات المجلس قد اتخذت وفقا لاحكام ميثاق الامم المتحدة . ويختلف هذا الشرط ، الذى تضمنه نص المادة ٢٥ ، عن الشرط السابق ، ذلك ان قرارا معينا من المجلس قد يكون متفقا واهداف ومبادىء الامم المتحدة ، ومع ذلك يخالف أحكام الميثاق ، نتيجة عدم مراعاة القواعد الاجرائية أو قواعد الاختصاص .

٤ — أن يكون الامر متعلقا « بقرارات » بالمعنى الضيق للكلمة (٧٩) ،

---

(٧٩) حرص ميثاق الأمم المتحدة على التأكيد على القوة الإلزامية والتنفيذية لقرارات المجلس ، فقرر فى المادة ٤٨ أن : « ١ — الأعمال اللازمة لتنفيذ قرارات مجلس الأمن لحفظ=

وليس « بتوصيات » خاصة بتسوية سلمية للمنازعات الدولية . فهذه الأخيرة لا تتمتع بقوة الزامية موجبة للتنفيذ (٨٠) .

٢ — اختصاصات وسلطات مجلس الامن في مجال الشئون الادارية والتنفيذية للهيئة :

يتولى مجلس الامن ، بالاشتراك مع الجمعية العامة سلطات ادارية معينة ، مثل سلطة قبول الاعضاء الجدد ، وايقاف (٨١) وفصل الاعضاء ، وانتخاب قضاة محكمة العدل الدولية ، وتعيين الامين العام للامم المتحدة . وتحديد الشروط التي يجوز بموجبها لدولة غير عضو بالامم المتحدة أن تنضم للنظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية (٨٢) . ويتولى مجلس الامن بمفرده تحديد الشروط التي يجوز بموجبها لسائر الدول الأخرى أن تتقاضى أمام المحكمة (٨٣) .

=

السلم والأمن الدولي يقوم بها جميع أعضاء الأمم المتحدة أو بعض هؤلاء الأعضاء ، وذلك حسبما يقرره المجلس . ٢ — يقوم أعضاء الأمم المتحدة بتنفيذ القرارات المتقدمة مباشرة وبطريق العمل في الوكالات الدولية المتخصصة التي يكونون أعضاء فيها » .

كما تنص المادة ٤٩ على أن : « يتضافر أعضاء الأمم المتحدة على تقديم المعونة المتبادلة لتنفيذ التدابير التي قررها مجلس الأمن » .

(٨٠) راجع د. زكي هاشم ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ١١١ ؛ ود. محمد حافظ غانم ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٢١٤ ؛ وجودريش وهامبرو ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ١٩٩ .

على أن من رأي بعض الفقهاء أن كل ما يصدر عن مجلس الأمن يتمتع بقيمة قانونية ملزمة . وأن التفرقة بين توصيات المجلس وقراراته هي مجرد تفرقة شكلية . راجع كلسن ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٧٦ ما بعدها .

ومن رأي الدكتور حسن الجلبي أن مناط تحديد القرارات التي تتمتع بقوة الإلزام وفقاً لنص المادة ٢٥ وتلك التي لا تتمتع بهذه القوة ، ليس فقط بما استعمله الميثاق من تعبيرات وصيغ للافصاح عن إرادة المجلس ، وإنما بمضمون كل ما يتخذ من القرارات إعمالا لسلطاته . راجع مؤلفه السابق الإشارة اليه ، ص ١٥٦ وما بعدها .

(٨١) أما سلطة انهاء الإيقاف وإعادة حقوق العضوية فينفرد بها مجلس الأمن .

(٨٢) مادة ٩٣ من الميثاق .

(٨٣) مادة ٣٥ من النظام الأساسي للمحكمة .

ويحل المجلس محل الجمعية العامة فى القيام بوظائف الامم المتحدة المتعلقة بالمناطق الاستراتيجية الخاضعة لنظام الوصاية الدولية ، بما فى ذلك الموافقة على شروط اتفاقيات الوصاية وتغييرها أو تعديلها ، مستعينا فى ذلك بمجلس الوصاية (مادة ٨٣) .

وتشترط موافقة مجلس الامن للدعوة الى مؤتمر عام لاعادة النظر فى ميثاق الامم المتحدة (مادة ١٠٩/١) ، كما تلعب الدول الخمس الدائمة بالمجلس دورا هاما فى تعديل الميثاق ، اذ لا بد أن تكون جميعها ضمن اغلبية الثلثين فى الجمعية العامة ، التى تشترطها المادتان ١٠٨ ، ١٠٩/٢ للموافقة على اجراء التعديل .

ويملك مجلس الامن ، بالنسبة للاحكام الصادرة عن محكمة العدل الدولية ، اذا رأى ضرورة لذلك ، أن يقدم توصياته أو يصدر قراراته باتخاذ ما يراه ملائما من اجراءات لتنفيذها ، فى حالة امتناع احد المتقاضين عن الالتزام بها (مادة ٩٤ من الميثاق) .

ثالثا ـ اسلوب عمل مجلس الامن :

تتضمن اللائحة الداخلية للمجلس ، الى جانب احكام الميثاق ، قواعد اجتماعاته ، واعداد جدول أعماله ، ونظام التصويت فيه .

١ ـ اجتماعات المجلس :

يتم تنظيم العمل داخل مجلس الامن، باعتباره فى حكم السلطة التنفيذية للمجتمع الدولى ، بما يسمح له بالعمل باستمرار ، على عكس الجمعية العامة التى تعقد أدوار انعقاد سنوية ، ولذلك فقد تقرر أن يمثل كل عضو من أعضائه تمثيلا دائما فى مقر الامم المتحدة (مادة ٢٨/١) .

ويعقد المجلس ، وفقا للمادة ٢٨/٢ ، اجتماعات دورية ، على انه من الناحية العملية لا يعقد مثل هذه الاجتماعات . وتنص المادة الأولى من لائحة المجلس على انه يجب الا تزيد الفترة بين جلستين على اربعة عشر يوما (٨٤) .

---

(٨٤) كانت المادة ٣/٤ من لائحة مجلس عصبة الأمم تقضى بأن يجتمع مجلس العصبة كلما دعت الظروف ، بشرط ألا يقل ذلك عن مرة فى السنة . وكانت لائحة المجلس الداخلية تقرر عقد أربع دورات عادية سنويا ، مع جواز عقد دورات غير عادية .

ويعقد المجلس اجتماعاته فى مقر الهيئة ، كما له ان يعقدها خارج هـــذا المقر ، بناء على اقتراح احد أعضائه أو الامين العام اذا كان فى ذلك تسهيل لأعمـــاله (مادة ٢٨/٣) . وقد عقـــد المجلس اجتماعا فى يناير ١٩٧٢ فى اديس أبابا لبحث بعض موضوعات متعلقة بالقـــارة الافريقية ، كما عقـــد اجتماعا فى مارس ١٩٧٣ فى بنما ، لبحث النزاع بين جمهورية بنما والولايات المتحدة الامريكية حول قناة بنما .

وتتناوب الدول الاعضاء بالمجلس رئاسته فى كل شـــهر ، طبقا للحروف الأبجـــدية لأسمائها باللغـــة الانجليزية (٨٥) . ويلتزم الرئيس بالتنحى عن الرئاسة عند عرض نزاع تكون دولته طرفا فيه .

ويشترك الامين العـــام ، بصفته هـــذه ، فى اجتماعات مجلس الامن (مادة ٩٨) . والأصل أن تكون جلسات المجلس علنية ، الا اذا قرر عكس ذلك . على أن مناقشات المجلس بشأن اصدار توصية بتعيين الامين العـــام او بانتخاب قضاة محكمة العدل الدولية ، يجب ان تتم فى جلسات سرية . ويجب عرض مشروعات القرارات والتعديلات عليها كتابة (٨٦) .

اما لغات العمل فى المجلس ، فكانت ، فى الأصل ، الانجليزية والفرنسية ، ثم اضيفت لهما الاسبانية والروسية منذ ٢٤ يناير ١٩٦٨ . وقد تقـدمت الصين فى يناير سنة ١٩٧٤ بطلب اعتبار اللغة الصينية لغة عمل بالمجلس .

٢ ــ اعداد جـــدول الاعمال :

يتولى الامين العـــام تحضير جـــدول أعمال مؤقت للمجلس (٨٧) ، يتم اعتماده بواسطة رئيس المجلس . ويقوم المجلس باقرار جـــدول الاعمال . وقراره فى هذا الشأن مسألة اجرائية .

---

(٨٥) مادة ١٨ من اللائحة الداخلية للمجلس ؛ وذلك على عكس رئاسة الجمعية العامة التى تتم بالانتخاب . وكانت المادة ٤ من لائحة مجلس عصبة الأمم تقرر تناوب أعضاء المجلس رئاسته فى الدورات العادية طبقاً للحروف الأبجدية لأسمائهم باللغة الفرنسية ، بحيث يتولى كل عضو رئاسة الدورة منذ بدايتها حتى نهايتها .

(٨٦) مادة ٣١ من اللائحة الداخلية للمجلس .

(٨٧) وتنص المادة ٦ من اللائحة الداخلية للمجلس على أن يرفع الأمين العام إلى علم أعضاء مجلس الأمن جميع المراسلات التى تصدر عن الدول أو فروع الأمم المتحدة أو الأمانة العامة بشأن الموضوعات المطلوب عرضها على المجلس .

واذا ما ادرجت مسألة ما فى جدول الاعمال ، ظلت مقيدة فيه الى أن يتم الفصل فيها أو يصدر قرار من المجلس بشطبها ، وبغض النظر عن رغبة الدولة التى قدمتها فى حذفها . وقد حدث ان طلبت ايران فى عام ١٩٤٦ شطب الشكوى المقدمة منها ضد الاتحاد السوفييتى ، الا ان المجلس لم يوافق على طلبها وظلت الشكوى مدرجة فى جدول الاعمال .

٣ ـ نظام التصويت :

(أ) حق الاعتراض (الفيتو) :

تنص الفقرة الأولى من المادة ٢٧ من الميثاق على أن يكون لكل عضو من أعضاء مجلس الامن صوت واحد .

وتميز الفقرتان الثانية والثالثة من هذه المادة بين المسائل الاجرائية والمسائل الموضوعية :

فأما المسائل الاجرائية فتصدر قرارات المجلس فى شأنها بأغلبية تسعة من أعضائه على الأقل ، أيا كانت الدول المكونة لهذه الأغلبية .

اما المسائل الموضوعية فلا تصدر قرارات المجلس فى شأنها الا بأغلبية تسعة من الاعضاء ، بشرط ان يكون من بينهم أصوات الاعضاء الدائمين متفقة (٨٨) ، اى بأغلبية موصوفة : تستلزم اجماع الدول الخمس الكبرى ، وهو ما جرى العمل على تسميته حق الاعتراض او الڤيتو (٨٩) . على أن هذه التسمية غير دقيقة ، ذلك أن اصطلاح الڤيتو يستعمل أصلا للاعتراض

---

(٨٨) وهذه هى الأغلبية اللازمة منذ بدء نفاذ تعديل المادة ٢٧ فى أغسطس ١٩٦٥ . أما قبل التعديل ، فكان نص المادة يجعل الأغلبية اللازمة للمسائل الإجرائية سبعة أصوات على الأقل من مجموع الأعضاء البالغ عددهم حينذاك أحد عشر عضواً ، والأغلبية اللازمة للمسائل الموضوعية سبعة أصوات على الأقل ، من بينها أصوات الدول الخمس الكبرى.

(٨٩) ثار خلاف حول نظام التصويت فى مجلس الأمن بين الدول الأربع الكبرى اثناء إعداد مقترحات دومبرتون أوكس . وعند انعقاد مؤتمر يالتا ، اقترح الرئيس الأمريكى روزفلت فكرة حق الڤيتو ، بهدف تخويل الدول الكبرى سلطات أكثر فيما يتعلق بمسئوليات الأمن الجماعى ، وحتى يقنع الكونجرس الأمريكى بأن انضمام دولته إلى الهيئة العالمية لا يرتب التزاما على الحكومة الأمريكية بقبول قرارات أو تحمل مسئوليات لم توافق عليها . وقد قبل الاتحاد السوفييتى وانجلترا الاقتراح الذى أصبح يعرف ، فيما بعد ، باسم « صيغة يالتا » .

على قرار صـــدر بالفعل . وحق الدول المذكورة يتمثل فى الاعتراض على قرار ما زال فى مرحلة الاعداد . وتؤدى عدم موافقتها الى عدم صـــدوره .

وكانت الدول الاعضاء فى مؤتمـــر سان فرانسيسكو قد اعترضت على نظام التصويت المقترح داخل مجلس الامن . ورأت فيه مخالفـــة لمبـــدأ المساواة الذى تقوم عليـــه الامم المتحدة . الا ان الدول الكبرى الداعـــة للمؤتمر أصرت على اقرار حق الفيتو كشرط لانضمامها الى المنظمة الدولية. مستندة فى ذلك الى دعـوى أن مسئولياتها فى حفظ السلام الدولى تقتضى ان يكون لهـا رأى متميز وحاسم فى المسائل المتعلقة به . والى انه يتعذر تنفيذ قرار فى هذا المجال . تصدره اغلبية الدول الاعضـــاء ولا توافق عليه احـــدى الدول الكبرى .

وقد اكدت هذه الدول . أثناء مناقشات المؤتمـر . انها لن تستخدم حق الفيتو الا فى أضيق الحـــدود . وانه سيحدوها دائما عند كل تصـــويت الاحساس بتبعاتها نحو الدول الصغرى .

وقد حرصت الدول الكبرى على أن تضع الضـــمانات الكفيلة باستمرار هذا الحق . عندما اشترطت . طبقا لنص المادتين ١٠٨ ، ١٠٩ من الميثاق . موافقة الدول الخمس الدائمة ضمن أغلبية ثلثى اعضاء الجمعية العامة . لسريان اى تعديل فى احكام ميثاق الهيئة .

وأيا كان الامـــر . فان الفيتو حـــق ذو طبيعة سلبية . بمعنى أنه يجيز الاعتراض على صدور قرار . ولكنه لا يخول العضو الدائم سلطة اجبـــار الآخرين على قبول وجهة نظره او مشروع قراره . وهو بالتالى قد يؤدى الى هدم القرار . ولكنه لا يمكن أن يؤدى وحده الى بنائه (٩٠) .

(ب) التفرقة بين المسائل الموضوعية والمسائل الاجرائية :

لم يحدد ميثاق الامم المتحدة ما هو متعلق بالموضوع . فيمكن استخدام حق الفيتو بشأنه . وما هو متعلق بالاجراءات فتصدر القرارات الخاصـــة به بأغلبية تسعة اعضاء ، بصرف النظر عن موافقة او عدم موافقة أعضـــاء المجلس الدائمين .

---

(٩٠) راجع :

Keetond and Schwarzenberger, «Making International Law Work» London, 1946, p. 118.

على أن التصريح المشترك الذى أصــدرته الدول الكبرى فى مؤتمــر سان فرانسيسكو ، يحدد صراحة أن المسائل الواردة بالمواد من ٢٨ الى ٣٢ من الميثاق ، تعد مسائل اجرائية ، وهى : تمثيل أعضاء مجلس الامن تمثيلا دائما فى مقر المنظمة ، ووجوب عقد اجتماعات دورية لمجلس الامن ، وعقــد اجتماعات المجلس فى غــير مقــر المنظمة ، وانشاء فروع ثانوية تابعــة للمجلس (٩١) ، ووضــع لائحة الاجراءات ، واشتراك عضو من أعضــاء الامم المتحدة بدون تصويت فى مناقشة اى مسألة تعرض على المجلس اذا كانت مصالح العضو تتأثر بها بصفة خاصة ، ودعوة اية دولة تكون طرفا فى نزاع معروض على المجلس الى الاشتراك فى المناقشات المتعلقة بهذا النزاع دون أن يكون لها حق التصويت ، وتقرير ما اذا كان نزاع أو موقف ما محلا للنقاش فى المجلس (٩٢) .

غير أن هذا التحديد لا يعد حصرا للمسائل الاجرائية بقــدر ماهو سرد لبعض المسائل الاجرائية الظاهرة التىلايثور الخلاف حولتحديد طبيعتها . ولذلك يضيف التصريح أن تكييف ماهيــة المسائل المعروضة على المجلس لتقرير ما اذا كانت موضــوعية أو اجرائية ، أمر من سلطة المجلس نفسه ويدخل فى دائرة المسائل الموضــوعية ، اى لابد أن يتم التصــويت بشأنه بأغلبية تسعة أعضاء ، يكون من بينها أصوات الاعضاء الدائمين .

وتؤدى هذه الاحكام الى أنه اذا أراد أحد الاعضــاء الدائمين ان يمنع صـــدور قرار من المجلس فى مسألة معينة ، دفع بأنها مسألة موضوعية . فاذا ما عارض ذلك عضــو آخــر وأجرى التصويت حول تكييف طبيعة المسألة جاز للعضو الدائم استخدام حق الفيتو ، ليحول دون صدور قرار باعتبارها مسألة اجرائية . فاذا ما تم له ذلك ، استعمل حق الفيتو مــرة ثانية عند طرح الموضوع نفسه على التصويت . وهــذا ما يطلق عليه حق الفيتــو المزدوج (double veto) (٩٣) .

على أن المادة ٣/٢٧ أوردت استثناء هاما على حرية استخدام حق الفيتو

---

(٩١) ومع ذلك فقد ثار الخلاف حول طبيعة مسألة حق المجلس فى إنشاء فروع ثانوية تتولى التحقيق فى الشكاوى المعروضة عليه .

(٩٢) راجع : U.N.C.I.O., Selected Documents, p. 752.

(٩٣) راجع روتير ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٢٤٧ ؛ وكلسن ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٢٤٩ .

فى المسائل الموضوعية ، عندما قررت انه اذا عرض على المجلس نزاع دولى للتسوية السلمية تطبيقا لأحكام الفصل السادس والمادة ٣/٥٢ ، وكان احد أطراف النزاع عضوا بالمجلس ، سواء كان من الدائمين او المنتخبين ، وجب عليه الامتناع عن التصويت .

كما لا تملك الدول الكبرى استخدام حق الفيتو بالنسبة لانتخاب قضاة محكمة العدل الدولية (٩٤) ، وبالنسبة للدعوة الى عقد مؤتمر لتعديل الميثاق (٩٥) .

(ج) التفرقة بين النزاع والموقف :

لما كان مجلس الامن يستطيع ، وفقا لحكم المادة ٣٤ ، أن يفحص اى « **نزاع** » أو اى « **موقف** » قد يؤدي الى احتكاك دولى ، لكى يقرر ما اذا كان استمرار هذا النزاع أو الموقف من شأنه أن يعرض للخطر حفظ السلم والامن الدوليين ، ولما كانت المادة ٣/٢٧ تقضى بامتناع عضو المجلس عن التصويت اذا كان طرفا فى « **نزاع** » معروض على المجلس لحله سلميا ، طبقا لاحكام الفصل السادس والمادة ٣/٥٢ ، فقد جرى العمل على التفرقة بين النزاع والموقف فيما يتعلق بوجوب الامتناع عن التصويت ، بحيث اذا كان العضو طرفا فى نزاع (différend) معين وجب عليه الامتناع عن التصويت ، احتراما لمبدأ عدم جواز الجمع بين وصفى الخصم والقاضى ، أما اذا كان طرفا فى موقف (situation) معين يؤدى الى احتكاك دولى ، فيجوز له الاشتراك فى التصويت .

ورغم اهمية التفرقة السابقة فقد جاء الميثاق خلوا من وضع معيار لها . ولذلك فلا مناص من أن يتولى مجلس الامن بنفسه تكييف طبيعة الأمر المعروض عليه . ويعتبر هذا التكييف مسألة موضوعية (٩٦) .

---

(٩٤) تنص المادة ٢/١٠ من النظام الأساسى لمحكمة العدل الدولية على أنه « عند التصويت بمجلس الأمن لانتخاب القضاة أو لتعيين أعضاء اللجنة المنصوص عليها فى المادة ١٢ ، لا يكون هناك تمييز بين الأعضاء الدائمين والأعضاء غير الدائمين بالمجلس المذكور » .

(٩٥) تنص المادة ١/١٠٩ من ميثاق الأمم المتحدة على أنه « يجوز عقد مؤتمر عام من أعضاء الأمم المتحدة لإعادة النظر فى هذا الميثاق ، فى الزمان والمكان اللذين تحددهما الجمعية العامة بأغلبية ثلثى أعضائها ، وبموافقة تسعة ما من أعضاء مجلس الأمن » .

(٩٦) راجع كلسن ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٢٦٣ ؛ د. حسن الجلبى ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ١٢٥ .

ومن الثابت انه اذا ادعت دولة ادعاء ما انكرته عليها دولة اخـرى ، كان الأمـر نزاعا يحمل معنى الخصـــومة ، اما الموقف فحالة عامة تنطوى على مشكلات سياسية تتعلق بمصالح عـدة دول او المجتمع الدولى ككل ، اكثر من اتصالها بأطراف معينة بالذات .

وكانت الجمعية الصغيرة قد قدمت تقريرا الى الجمعية العامة فى ١٥ يوليو ١٩٤٨ تعتبر فيه صفة النزاع متوفرة فى الأحوال الآتية :

١ ــ حالة الاتفاق بين الأطراف المعنية على وجود نزاع .

٢ ــ حالة ادعاء دولة بأن دولة أو دولا أخرى خرقت التزاماتها الدولية او اتت عملا يهـــدد السلم او الأمن الدوليين ، وانكار الدولة أو الدول المشكو فى حقها هذا الادعاء .

٣ ــ حالة ادعاء دولة أن دولة أخرى أخلت بحقوق دولة ثالثة ، واقرار هذه الاخيرة لهذا الادعاء ، فتعتبر طرفا فى النزاع .

وقد جرى العمل داخـل مجلس الامن على أن يمتنع أعضاؤه اختيارا عن الاشتراك فى التصويت فى شأن الشكاوى المقدمة ضدهم . مثال ذلك امتناع المملكة المتحـــدة وفرنسا عن التصويت عنـــد عرض شكوى لبنان وسوريا عام ١٩٤٦ بشأن جلاء القوات الأجنبية عن اراضيهما ، وامتناع المملـكة المتحـدة عن التصويت بمناسبـة شـكواها ضد البانيـا عام ١٩٤٦ بشأن المساس بحـرية الملاحـة فى مضيق كورفو ، وبمناسبة شكوى مصر ضدها عام ١٩٤٧ بشأن جلاء القوات البريطانية .

(د) امتناع العضو الدائم عن التصويت وغيابه عن جلسات المجلس :

لما كان نص المـــادة ٢/٢٧ صريحا وواضحا فى اشـــتراط اغلبية تسعة أعضاء ، يكون من بينها أصوات الاعضـــاء الدائمين « متفقة » ، لصـــدور قرارات المجلس فى المسائل الموضوعية ، فان التفسير اللفظى لهذا النص يعنى

= وكانت الولايات المتحدة الأمريكية قد تقدمت باقتراح إلى « اللجنة المؤقتة » للجمعية العامة يقضى « بامتناع كل الأطراف عن التصويت فى الموضوعات التى تثار أمام مجلس الأمن ، بصرف النظر عن وصفها من الناحية الفنية بأنها منازعات أو مواقف ، ويستند هذا المنع إلى المبدأ الذى يقضى بألا تكون دولة خصما وحكما فى نفس الوقت » . راجع جودريش وهامبرو ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٢٠٢ وما بعدها .

ضرورة موافقة الدول الدائمة ، حيث يعتبر امتناع اى منها عن التصويت اعتراضا عليه (٩٧) . الا ان العمل جرى داخل المجلس ، تنفيذا للتصريح المشترك للدول الكبرى اثناء مؤتمر سان فرانسيسكو ، على عدم اعتبار امتناع العضو الدائم حائلا دون صدور القرار ، اذا ما توافرت له الأغلبية المطلوبة ، وذلك على أساس ان امتناع هذا العضو عن استخدام حق الاعتراض ، مع توافر امكانية استخدامه ، هو بمثابة موافقة ضمنية على القرار . وبمعنى آخر فكأنه لا يمكن استخدام حق الاعتراض بطريقة سلبية أو غير مباشرة ، بل لابد من تعبير صريح عن الرغبة فى عدم صدور القرار .

وهكذا يجرى أخذ الأصوات فى حالة امتناع العضو الدائم عن التصويت. كما لو كان هذا العضو غير موجود أصلا .

وفى تقديرنا أن ما جرى عليه عرف مجلس الامن يعد فى حكم التعديل العرفى للنصوص .

أما فيما يتعلق بمسألة غياب العضو الدائم عن جلسات المجلس ، فقد أثارت خلافا فى الرأى عندما امتنع الاتحاد السوفييتى عن حضور الجلسات الخاصة بمناقشة موضوع تدخل الامم المتحدة فى كوريا فى عام ١٩٥٠ . وقد اتجه الرأى الغالب داخل الامم المتحدة الى اعتبار هذا الغياب امتناعا عن التصويت ، لا يقدح فى صحة قرارات المجلس ، خاصة وان اشتراك الاعضاء الدائمين فى الجلسات امر توجبه مسئولياتهم الأساسية فى حفظ السلام ، وان تهرب البعض من تحمل التزاماته لا يجب أن يؤثر على استمرار المجلس فى أداء وظائفه (٩٨) . ولذلك لم يحل تغيب الاتحاد السوفييتى عن حضور جلسات مجلس الامن عند نظر المسألة الايرانية عام١٩٤٦ ، والمسألة الكورية عام ١٩٥٠ ، دون اصدار المجلس لقراراته (٩٩) .

واذا كان هناك رأى فى الفقه يساوى فى الأثر بين حالة الغياب وحالة

---

(٩٧) قارن نص المادة ٢٧ بنص المادة ١٨ الخاصة بالتصويت فى الجمعية العامة والتى تتحدث صراحة عن أغلبية ثلثى الأعضاء « الحاضرين المشتركين فى التصويت » . و راجع : Fromont (M.), «L'abstention dans les votes au sein des organisations internationales», A.F.D.I., 1961, p. 492.

(٩٨) راجع د. عائشة راتب ، المرجع السابق الإشارة إليه ، ص ١٤٧ ؛ د. حسن الجلبى ، المرجع السابق الإشارة إليه ، ص ١٢٩ .

(٩٩) ولكن الاتحاد السوفييتى أعلن عدم مشروعية هذه القرارات وعدم اعترافه بها .

الامتناع عن التصويت (١٠٠) ، فان رأيا آخر ينادى بعدم امكانية صدور قرار فى مسألة موضوعية ، فى حالة غياب أحد الاعضاء الدائمين ، على اساس انه لا يمكن القول فى مثل هذه الحالة ، على عكس حالة الامتناع عن التصويت ، بوجود موافقة ضمنية .

اثر استخدام حق الاعتراض على فاعلية مجلس الامن :

لو أن الدول الخمس الكبرى ظلت متفقة فيما بينها ، على الأقل فيما يتعلق بوجهة نظرها فى القضايا الأساسية ، كما كان يأمل العالم عند اعداد الميثاق ، لكان من الممكن ان يحقق مبدأ اشتراط اجماع هذه الدول صالح الجماعة الدولية ، والا يلحق اضرارا بالمصالح المشتركة والخاصة لاعضاء الهيئة العالمية . غير ان ذلك لم يتحقق نتيجة ظهور الخلافات بين المعسكرين الشرقى والغربى منذ السنوات الأولى لقيام الامم المتحدة .

وقد ادى اسراف هذه الدول فى استخدام حق الاعتراض الى عجز مجلس الامن عن أداء تبعاته فى كثير من الأحوال .

وقد حاولت الجمعية العامة أن تقيد استعمال هذا الحق ، فناشدت الدول الكبرى ، فى قرار صادر فى ١٤ ابريل ١٩٤٩ ، الا تسرف فى استخدامه ، وأن تقصره على المسائل الموضوعية الهامة . واوصت الجمعية هذه الدول بأن تعتبر من المسائل الاجرائية قرارات المجلس الخاصة باحالة مسألة تتعلق بالسلم والامن الدوليين الى الجمعية العامة ، ودعوة الجمعية العامة لابداء توصياتها فى نزاع أو موقف معروض على مجلس الامن ، وانشاء اللجان وتحديد اختصاصاتها ، ودعوة أعضاء الامم المتحدة غير الاعضاء فى مجلس الامن للاشتراك فى مناقشاته طبقا لاحكام المادتين ٣١ ، ٣٢ من الميثاق . ولكن الاتحاد السوفييتى عارض قرار الجمعية العامة باعتباره يمثل تعديلا فى ميثاق الامم المتحدة ، لم تحترم فى شأنه أحكام المادة ١٠٨ من

---

(١٠٠) راجع :

Korowicz (M.S.), «Organisations internationales et souveraineté des Etats membres», Paris, 1961, p. 196.

الميثاق . ولم يأخذ القرار سبيله الى التنفيذ ، نتيجة تمسك الدول الكبرى بالتصريح المشترك فى سان فرانسيسكو الذى تضمن ان امر الفصل فى تحديد طبيعة المسألة المعروضة (اجرائية او موضوعية) ، يدخل فى نطاق المسائل الموضوعية التى يجب فيها اجماع الاعضاء الدائمين .

ويهاجم عدد كبير من الدول والفقهاء وجود حق الاعتراض فى نظام الامم المتحدة ، ويعتبره ، خاصة عند التعسف فى استعماله ، اساس فشل نظام الامن الجماعى ، ومن ثم يطالب بالغائه او تقييد حالات استعماله .

على ان رايا آخر ينادى بضرورة الابقاء على هذا الحق كميزة للدول الكبرى ، تساعدها على تحمل مسئولياتها الكبيرة فى حفظ السلام العالمى ، وكسلاح تدافع به هذه الدول عن نفسها ضد تعسف الأغلبية .

وواقع الأمر أنه لما كان نظام حق الاعتراض قد نشأ استنادا لفكرة توافق الدول الكبرى التى يقوم عليها ميثاق الامم المتحدة ، فان حسن أدائه للأهداف المرجوة منه ، يتوقف بالدرجة الأولى على طبيعة العلاقات بين هذه الدول (١٠١) . وقد استخدمته الدول الكبرى بصورة مبالغ فيها ، خاصة فى فترة الحرب الباردة بين الكتلتين الغربية

---

(١٠١) يقول د. حامد سلطان : «وحق الاعتراض لا ينطوى على ضرر دائما ، بل قد يكون فيه نفع فى بعض الحالات . وليس فى طبيعته عيب جوهرى ، وإنما العيب يترتب على كيفية استعماله وعلى الظروف التى يستعمل فيها ، ولا يعيب الحق من حيث هو حق أن يسىء صاحبه استعماله» . راجع مؤلفه « القانون الدولى العام فى وقت السلم » ، الطبعة الأولى ، ١٩٦٢ ، ص ٩٤١ ؛ وراجع أيضاً د. عائشة راتب ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص١٤٨– ١٤٩ ؛ د. محمد حافظ غانم ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٢٢٨ – ٢٢٩ ؛ ود. محمد طلعت الغنيمى ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٦٢٥ . وانظر كذلك :

Liang (Y.L.), «The settlement of disputes in the Security Council: The Yalta voting formula», B.Y.B.I.L., 1947, p. 330 ff; Day (G.), «Le droit de veto aux Nations-Unies», Paris, 1952; Bourquin (M.), «L'Etat souverain et l'organisation internationale», New-York, 1959, p. 55 et ss; Bowett (D.W.), «The United Nations and the Veto», Mélanges Mc Nair, London, 1965.

والشرقية (١٠٢) ، مما ترتب عليه فشل مجلس الامن فى حل كثير من المنازعات الدولية او قمع العدوان ، واستحالة تطبيق احكام الفصل السابع فى مواجهة عضو دائم او دولة تتمتع بحماية هذا العضو .

وقد دعت هذه الاوضاع الجمعية العامة ، كما رأينا ، الى أن تطور من سلطاتها ، خاصة عن طريق قرار الاتحاد من أجل السلم ، فى محاولة لنقل بعض سلطات مجلس الامن ، فى مجال حفظ السلم ، اليها .

واذا كان مجلس الامن قد فقد بالفعل اهمية دوره فى هذا المجال ، خلال فترة طويلة انصرفت فيها الدول عنه الى الجمعية العامة ، او الى الاعتماد على منظماتها الاقليمية وخاصة الاحلاف العسكرية ، الا أن المجلس بدأ فى السنوات الاخيرة ، وبفعل التقارب الذى يشهده المجتمع الدولى بين المعسكرين الشرقى والغربى ، يستعيد دوره وسلطاته (١٠٣) .

المبحث الثالث

المجلس الاقتصادى والاجتماعى

قامت الامم المتحدة لتعنى ، بجانب تحقيق الامن الجماعى ، بتنظيم مجالات التعاون الدولى فى المسائل الاقتصادية والاجتماعية . فقد نصت ديباجة الميثاق على تعهد شعوب الامم المتحدة بأن « تدفع بالرقي الاجتماعى قدما ، وأن ترفع مستوى الحياة فى جو من الحرية أفسح .. وأن تستخدم الأداة الدولية فى تنمية الشئون الاقتصادية والاجتماعية للشعوب جميعا » (١٠٤) . ويخصص الميثاق الفصل التاسع كله لتناول غايات ووسائل

---

(١٠٢) استخدم الفيتو فى العشرين عاما الأولى من حياة الأمم المتحدة (أى حتى عام ١٩٦٦) ، ١١٦ مرة .

(١٠٣) وقد ظهر أثر هذا التطور الحديث فيما يتعلق بأزمة الشرق الأوسط ، إثر عدوان اسرائيل فى يونيو ١٩٦٧ ، حيث نجح مجلس الأمن ، بعد فشل الجمعية العامة فى معالجة الموضوع ، فى إصدار قرار بشأنها ، باجماع الأصوات ، فى ٢٢ نوفمبر ١٩٦٧ .

(١٠٤) وتؤكد المادة الأولى المتعلقة بأهداف الأمم المتحدة هذا المعنى فى فقرتها الثالثة .

تحقيق التعاون الدولى الاقتصادى والاجتماعى (١٠٥) .

وتحقيقا لهذا الهدف ، انشأت الامم المتحدة المجلس الاقتصادى والاجتماعى (Conseil économique et social) كفرع رئيسى يختص ، وفق احكام الفصل العاشر ، بأنشطة الامم المتحدة المتعددة فى هذا المجال ، وبالوصل بين المنظمات الدولية المتخصصة التى تعنى أساسا بموضوعات التعاون الاقتصادى والاجتماعى ، وبين الامم المتحدة (١٠٦) .

على انه يجب ملاحظة أن الفرع الموجه والمسئول فى هذا المجال ، وفقا لاحكام المادتين ١٣ ، ٦٠ ، هو الجمعية العامة ، وليس المجلس الاقتصادى والاجتماعى الا معاونا لها ، يتبعها ويعمل تحت اشرافها وبتوجيه منها (١٠٧) .

أولا ـ تشكيل المجلس :

١ ـ عضوية المجلس :

يتكون المجلس ، وفق احكام المادة ٦١ بعد تعديلها (١٠٨) ، من اربعة وخمسين عضوا من الامم المتحدة ، تقوم الجمعية العامة بانتخابهم ، وذلك

(١٠٥) ويمتد نطاق هذا التعاون ليشمل الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى ، والأقاليم الخاضعة لنظام الوصاية الدولية ؛ فقد ألزمت المادة ٧٣ من الميثاق الدول التى تدير أقاليم غير متمتعة بالحكم الذاتى بكفالة تقدم شعوب هذه الأقاليم فى شئون السياسة والاقتصاد ، والاجتماع والتعليم ، كما أكدت المادة ٧٦ أن مثل هذا التعاون هدف من الأهداف الأساسية لنظام الوصاية الدولية .

(١٠٦) لم يكن للمجلس نظير فى عهد عصبة الأمم ، وإنما كانت ديباجة العهد والمادة ٢٣ تؤكدان على الحاجة الماسة إلى التعاون الدولى فى المجالات الاجتماعية والاقتصادية .

(١٠٧) تنص المادة ٦٠ على أن « مقاصد الهيئة المبينة فى هذا الفصل تقع مسئولية تحقيقها على عاتق الجمعية العامة ، كما تقع على عاتق المجلس الاقتصادى والاجتماعى تحت إشراف الجمعية العامة ، ويكون لهذا المجلس من أجل ذلك السلطات المبينة فى الفصل العاشر » .

(١٠٨) كان قد صدر تعديل بقرار الجمعية العامه فى ١٧ ديسمبر ١٩٦٣ واصبح نافذا منذ ٣١ اغسطس ١٩٦٥ ، ويقضى بزيادة اعضاء المجلس من ثمانيه عشر عضوا الى سبعة وعشرين عضوا ، لاتاحة الفرصه لتمثيل افضل للدول الافريقيه والاسيويه بعد تزايد عددها فى الامم المتحدة وقد قررت الجمعيه العامه ان يتم توزيع المقاعد التسعة الجديدة على النحو الاتى : سبعة مقاعد للدول الافريقيه والاسيويه ، ومقعد لدول امريكا اللاتينيه ، ومقعد لغرب اوربا وغيرها من الدول . ثم صدر تعديل آخر اصبح سارى المفعول منذ ٢٤ سبتمبر ١٩٧٣ ، بقرار رفع عدد اعضاء المجلس الى ٥٤ عضوا .

بواقع ١٨ عضوا كل سنة ، لمدة ثلاث سنوات . وتهدف عملية الانتخاب الجزئى السنوى الى عدم تغيير اعضاء المجلس دفعة واحدة ، ضمانا للاستقرار فى اعمال المجلس .

ويجوز اعادة انتخاب العضو الذى انتهت مدته مباشرة ، على عكس الحال بالنسبة للاعضاء المنتخبين فى مجلس الامن . وقد تقرر هذا الحكم بعد مناقشات مؤتمر سان فرانسيسكو التى عبرت عن الرغبة فى ضمان تمثيل الدول الصناعية الكبرى بالمجلس . وقد جرى العمل بالفعل على اعادة انتخاب الدول الكبرى ، مما يجعل لها وجودا شبه دائم بالمجلس (١٠٩) . كما جرى العمل على ضرورة تمثيل مناطق العالم المختلفة ، وبصفة خاصة مناطق الدول النامية ، ومراعاة وجود نوع من التوزيع الجغرافى العادل ، رغم عدم ورود نص صريح فى الميثاق فى هذا الشأن (١١٠) .

وتمثل كل دولة عضو بالمجلس بمندوب واحد (مادة ٤/٦١) ، باعتباره مجلسا تنفيذيا .

وللمجلس الاقتصادى والاجتماعى أن يدعو دولا غير أعضاء به الى حضور الجلسات والاشتراك فى مناقشاتها دون حق التصويت ، اذا كان بصدد بحث موضوعات تهم هذه الدول . ولمثل هذه الدول حق التقدم بمشروعات قرارات ، على ان يتم طرحها للتصويت بناء على طلب احدى الدول الاعضاء . كما يمكن ان يشترك رئيس مجلس الوصاية او ممثله ، وممثلو الوكالات المتخصصة فى مناقشة الموضوعات المتعلقة بأعمالهم دون ان يكون لهم حق

---

(١٠٩) وكانت مصر قد اقترحت أثناء مؤتمر سان فرانسيسكو أن يكون للدول الكبرى مقاعد دائمة فى المجلس ، واقترحت فرنسا وكندا أن تكون هناك مقاعد دائمة للدول العظيمة الشأن اقتصاديا . راجع تقرير وزارة الخارجية المصرية عن مؤتمر سان فرانسيسكو ، القاهرة ، ١٩٤٥ ، ص ٧٢ .

(١١٠) وذلك على خلاف ما تقضى به المادة ٢٣ الخاصة بتشكيل مجلس الأمن ، والمادة ٨٦ المتعلقة بتأليف مجلس الوصاية . وقد كان العمل يجرى حتى ١٩٦٥ بتوزيع مقاعد المجلس على النحو الآتى : أربعة مقاعد لدول أوروبا الغربية ، وستة لدول أمريكا اللاتينية ، وثلاثة لدول أوروبا الشرقية ، وثلاثة لدول الشرق الأقصى وأفريقيا ، ومقعدين لدول الشرق الأوسط .

التصويت . كذلك يمكن لممثلى المنظمات الفنية غير الحكومية . الى اعترف لها المجلس « بالوضع الاستشارى » ، أن يحضروا الجلسات العامة للمجلس ولجانه ، بصفتهم مراقبين .

٢ — فروع المجلس :

(أ) اللجان الاقليمية :

فقد راى المجلس انه من الأفضل احيانا أن يتم بحث الموضوعات الاقتصادية والاجتماعية على صعيد المناطق الاقليمية ، وليس على الصعيد العالمى ، وذلك بهدف العمل على وضع سياسة خاصة لحل المشكلات المشتركة الخاصة بكل منطقة ، فانشأ اربع لجان اقتصادية اقليمية دائمة هى:

١ — اللجنة الاقتصادية لاوروبا .

٢ — اللجنة الاقتصادية لآسيا والشرق الأقصى .

٣ — اللجنة الاقتصادية لامريكا اللاتينية (١١١) .

٤ — اللجنة الاقتصادية لافريقيا .

وتتكون هذه اللجان من دول اعضاء بالمنظمة تنتمى للمناطق المعنية أو يكون لها فيها مصالح خاصة . على انه يجوز لدول اخرى ليست أعضاء بالمنظمة أو منتمية لهذه المناطق أن تشترك فى اعمال هذه اللجان بصفتها اعضاء منتسبين .

(ب) اللجان الموضوعية :

وهى لجان تهتم بالموضوعات الاجتماعية والاقتصادية المتخصصة ، ومنها :

---

(١١١) عقدت هذه اللجنة ، فى منتصف يناير ١٩٧٣ ، اجتماعا لبحث الموقف فى نيكاراجوا ، على أثر الزلازل المدمرة التى أصابتها فى ٢٣ ديسمبر ١٩٧٢ . وقد بحثت اللجنة وسائل مساعدة هذه الدولة وتنسيق التعاون الدولى فى سبيل الإسهام فى إعادة البناء وإغاثة السكان .

١ — **لجنة الاحصـــاءات** : وتعنى بتشجيع نظام الاحصـــاءات وتطوير وسـائلها .

٢ — **لجنة السكان** : وتقدم آراء تحليلية فى مشكلات السكان والهجرة، وتبدى آراء حول المسائل الاجتماعية بصفة عامة : مثل الخدمات الاجتماعية ووسائل منع الجريمة ، وحول المسائل التى لا تدخل فى اختصاص منظمات فنية غير حكومية بصفة خاصة .

٣ — **لجنة حقوق الانسان** : وتعنى بالموضوعات المتعلقة بالحريات العامة، وتتفرع منها لجنة حماية الاقليات ومناهضة وسائل التمييز العنصرى على اساس الاصل أو الجنس أو الدين أو اللغة (١١٢) .

٤ — **لجنـــة المرأة** : وتهتم بحقوق المرأة وتحقيق مساواتها بالرجل فى مختلف المجالات (١١٣) .

(جـ) لجان الخبرة :

وهى لجان دائمة أكثر تخصصا من اللجان السابقة ، وتلعب دور الخبير فى مهمات فنية محددة . وقد نشأ معظم هذه اللجان قبل نشأة الامم المتحدة نفسها . وهى تقـــدم للجمعية العـــامة ، عن طريق المجلس الاقتصـــادى والاجتماعى ، تقارير عن انشطتها . ومن هذه اللجان :

(١١٢) أعدت هذه اللجنة مشروع الإعلان العالمى لحقوق الإنسان ، الصادر عن الجمعية العامة فى ١٠ ديسمبر ١٩٤٨ ، وعدة مشروعات اتفاقيات متعلقة بنواح معينة من مجالات حقوق الإنسان ، قامت الجمعية العامة بعرضها على الدول للتوقيع . وقد أقرت اللجنة فى أول ابريل ١٩٧٣ مشروع معاهدة جديدة تعتبر التمييز العنصرى جريمة ضد القانون الدولى ، يعاقب عليها فى أى من الدول التى توقع على هذه المعاهدة . وينص مشروع المعاهدة على محاكمة الأشخاص الذين يرتكبون جريمة التمييز العنصرى سواء كانوا يعيشون فى البلد الذى ارتكبوا فيه جريمتهم أو خارجه . وقد وافقت الجمعية العامة على المشروع فى ٣٠ نوفمبر ١٩٧٣ . راجع مقالنا بعنوان : « الا بارتهيد والعنصرية فى جنوب أفريقيا » ، مجلة السياسة الدولية، ابريل ١٩٧٣، ص١٤٨ وما بعـدها .

(١١٣) وكانت هناك لجان أخرى فى بدء نشاط المجلس ، ثم ضمت إلى غيرها ، مثل لجنة المسائل الاقتصادية والعمل ، ولجنة النقل والمواصلات .

والمجلس ، بالإضافة إلى اللجان المذكورة ، عدد من اللجان الفرعية الأخرى ، مثل لجنة الإسكان والبناء والتخطيط ، واللجنة الاستشارية لتطبيق العلم والتكنولوجيا من أجل التنمية ، ولجنة تخطيط التنمية ، ولجنة البرنامج والتنسيق .

١ - **مؤتمر الامم المتحدة للتجارة والتنمية (UNCTAD)** : ويهدف الى تعزيز التجارة الدولية من أجل الاسراع بالتنمية الاقتصادية على أسس جديدة ، ومن أجل ابرام اتفاقيات تجارية متعددة الاطراف . وهو يعمل بوجه عام كمركز لتنسيق السياسات والاجراءات الحكومية فى ميدان التجارة ومشكلات التنمية المرتبطة بها .

٢ - **صندوق الامم المتحدة لرعاية الطفولة (UNICEF)** : وقد انشىء فى ديسمبر ١٩٤٦ بهدف معاونة الدول النامية على النهوض بأحوال الإطفال والشباب فيها ، فى مجالات الصحة والتغذية والرعاية الاجتماعية والتعليم والتدريب المهنى .

٣ - **برنامج الامم المتحدة للتنمية (UNDP)** : وهو برنامج خاص بتقديم المساعدات الفنية اللازمة للاستثمارات فى الدول المتخلفة ، انشىء فى نوفمبر ١٩٦٥ بهدف معاونة هذه الدول على تهيئة ظروف ملائمة لتعبئة رءوس الاموال المحلية والاجنبية على اسس اقتصادية سليمة ، وتمهيد السبل لحسن استغلال رءوس الاموال والموارد الاقتصادية والبشرية .

٤ - **مكتب مندوب الامم المتحدة السامى للاجئين** : ويعمل من أجل توفير الحماية القانونية للاجئين وايجاد حلول دائمة لمشكلاتهم الاجتماعية والانسانية .

٥ - **اللجنة المركزية الدائمة لمكافحة المخدرات** : وتلعب دور المستشار للمجلس فى موضوعات مكافحة عمليات الاتجار الدولية بالمخدرات، ومن أجل قصر استعمالها على الاغراض الطبية والعلمية .

ثانيا - اختصاصات وسلطات المجلس :

يختص المجلس بالعمل باسم الامم المتحدة لتحقيق أهداف التعاون الدولى الاقتصادي والاجتماعى كما وردت فى المادة ٥٥ من الميثاق وهى :

(أ) تحقيق مستوى أعلى للمعيشة ، وتوفير وسائل العمل الدائم لكل فرد ، والنهوض بعوامل التطور والتنمية ، والتقدم الاقتصادى والاجتماعى.

(ب) تيسير الحلول للمشكلات الدوليةالاقتصادية والاجتماعية والصحية وما يتصل بها ، وتعزيز التعاون الدولى فى أمور الثقافة والتعليم .

(جـ) أن يشيع فى العالم احترام حقوق الانسان والحريات الأساسية للجميع ، بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين ودون تفرقة بين الرجال والنساء ، ومراعاة تلك الحقوق والحريات فعلا .

ويتعهد جميع أعضاء الامم المتحدة ، وفقا للمادة ٥٦ ، بالقيام بكل ما يلزم لتحقيق هذه الأهداف .

ويمارس المجلس الاقتصادى والاجتماعى ، فى سبيل انجاز المهام المذكورة ، عدة سلطات نصت عليها المادتان ٦٢ و ٦٦ ، تتدرج من مجرد سلطة المناقشة الى سلطة اصدار توصيات لا تتمتع بقوة الزامية (١١٤) ، وذلك على النحو الآتى :

١ — سلطة المناقشة فى كل موضوعات التعاون الدولى ومشكلاته فى المجالات الاقتصادية والاجتماعية والصحية والثقافية والتعليمية .

٢ — سلطة اعداد الدراسات والتقارير فى المجالات السابقة .

٣ — سلطة اعداد مشروعات اتفاقيات فى المجالات السابقة ، تعرض على الجمعية العامة ، التى تدعو الدول الى توقيعها فى حالة اقرارها لها (١١٥) .

٤ — سلطة تنظيم مؤتمرات دولية فى مسألة من المسائل التى تدخل فى دائرة اختصاص المجلس .

---

(١١٤) راجع :

Delbez (L.), «Les pouvoirs du Conseil économique et social», Mélanges G. Scelle, 1950, vol. I, p. 213.

(١١٥) لم يكن هناك ذكر لهذه السلطة فى مقترحات دومبرتون أوكس .

٥ — سلطة اصدار توصيات فى هذه المسائل ، مع ضرورة عرض هـذه التوصيات على الجمعية العامة للموافقة عليها .

٦ — سلطة القيام ، بعد موافقة الجمعية العامة ، بالخـدمات الفنيـة اللازمة لاعضـاء الامم المتحدة او الوكالات المتخصصة ، متى طلب اليه ذلك (مادة ٦٦/٢) (١١٦) .

ويتضح من النص ان المجلس لا يستطيع مباشرة هذه السلطة من تلقـاء نفسه ، بل لابد ان يكون ذلك بناء على طلب المعنيين . وقد اتاحت هـذه السلطة للمجلس ان يلعب دورا هاما فى مجال المساعدة الفنية الدولية .

ولا يملك المجلس التدخل فى المنازعات الدوليـة حتى ولو تعلقت بنواحى اقتصادية أو اجتماعية . كما لا يملك الامر باتخاذ « عمل ما » بشأن المسائل التى تدخل فى اختصاصه .

واذا كان المجلس الاقتصـادى والاجتماعى يعد مجلسا تنفيذيا للجمعية العامة فى مجالات التعاون الدولى الاقتصادى والاجتماعى ، فهو من ناحية أخرى مركز معاومات لمجلس الامن . فقـد نصت المادة ٦٥ من الميثاق على أن « للمجلس الاقتصـادى والاجتماعى ان يمد مجلس الامن بما يلزم من المعلومات ، وعليه ان يعاونه متى طلب اليه ذلك » . ولعل من اهم الصـور العملية لممارسة هذه الوظيفة ، استشارة مجلس الامن للمجلس الاقتصادى والاجتماعى فى حالة اعتزامه توقيـع جزاءات اقتصـادية تطبيقا لاحكام الفصـل السابع .

علاقة المجلس الاقتصادى والاجتماعى بالوكالات المتخصصة :

يختص المجلس الاقتصادى والاجتماعى بمهمة ربط الوكالات المتخصصة التى تعمل فى المجالات الاقتصـادية والاجتماعية الدوليـة بالامم المتحدة

(١١٦) وتؤكد المادة ٩١ من الميثاق جواز ممارسة المجلس لهذه السلطة بالنسبة للأقاليم المشمولة بنظام الوصاية . فلقد نصت على أن « يستعين مجلس الوصاية ، كلما كان ذلك مناسبا ، بالمجلس الاقتصادى والاجتماعى وبالوكالات المتخصصة فى كل ما يختص به كل منها من الشئون » .

والتنسيق بين اعمالها ، ذلك أن ميثاق الامم المتحدة لم يقـرر ، على عكس ما كانت تقضى به المادة ٢٤ من عهد عصبة الامم ، وضع مثل هذه الوكالات تحت سلطة الامم المتحدة ، وانما تركهـا خارج نطاق المنظمة من الناحيـة القانونية ، مع امكان عقد اتفاقات خاصة مع كل منها لو صلها بالامم المتحدة . وأداة المنظمة العالمية فى ذلك هو المجلس الاقتصادى والاجتماعى (١١٧) ، الذى يتمتع فى مواجهة هذه الوكالات بسلطات رئيسية هى :

(أ) سلطة وضع اتفاقات مع أى من هـذه الوكالات ، تحـدد قواعد الوصل بينها وبين الامم المتحدة ، على أن تعرض هذه الاتفاقات على الجمعية العامة للموافقة عليها (مادة ١/٦٣) .

وقد أبرم المجلس اتفـاقات وصل مع ثلاثة عشر وكالة متخصصة منها منظمة العمل الدولية ، ومنظمة الأغـذية والزراعة ، واليونسكو ، ومنظمة الصحة العالميـة ، والبنك الدولى للانشاء والتعمير ، وصـندوق النقد الدولى .

ويجب ملاحظة أن الوكالات المتخصصة المرتبطة بالامم المتحدة لا تشمل بالضرورة كافة المنظمات الدوليـة المتخصصة . فقد لا ترغب بعض هـذه المنظمات فى الارتباط بالامم المتحدة ، كمـا قد لا توافق الامم المتحدة على التعاون مع البعض الآخر ، اذا كانت اهميته محدودة .

(ب) سلطة التنسيق بين أوجه نشاط الوكالات المتخصصة ، عن طريق التشاور معها وتقديم التوصيات اليها والى الجمعية العـامة واعضـاء الامم المتحدة (مادة ٢/٦٣) .

(جـ) سلطة الزام الوكالات المتخصصة بتقديم تقـارير عن نشـاطها ، والخطوات التى اتخذتها لتنفيذ توصيات المجلس وتوصيات الجمعية العامة . ويرسل المجلس ملاحظاته على هذه التقارير للجمعية العامة (مادة ٦٤) .

---

(١١٧) راجع فى تفاصيل العلاقة بين المجلس وهذه الوكالات ، د. حامد سلطان ، « المجلس الاقتصادى والاجتماعى للأمم المتحدة » ، مجلة القانون والاقتصاد ، ١٩٥٢ ، العددين الثانى والثالث ، ص ٤٨٦ ؛ ود. زكى هاشم « المجلس الاقتصادى والاجتماعى للأمم المتحدة » ، المجلة المصرية للقانون الدولى ، ١٩٤٩ ، ص ٤١ وما بعدها .

علاقة المجلس الاقتصادى والاجتماعى بالمنظمات الفنية غير الحكومية :

يتمتع المجلس بسلطة تبادل الرأى والاستشارة مع المنظمات الفنية غير الحكومية التى تعمل فى الحقل الاقتصادى والاجتماعى الدولى ، مثل هيئة الصليب الاحمر الدولى ، والاتحاد الدولى لشركات الطيران والاتحاد البرلمانى الدولى ، وذلك ضمانا للتنسيق معها والاستفادة من خدماتها . وقد نصت المادة ٧١ على أن « للمجلس الاقتصادى والاجتماعى أن يجرى الترتيبات المناسبة للتشاور مع الهيئات غير الحكومية التى تعنى بالمسائل الداخلة فى اختصاصه . وهذه الترتيبات قد يجريها المجلس مع هيئات دولية ، كما انه قد يجريها اذا رأى ذلك ملائما ، مع هيئات اهلية وبعد التشاور مع عضو الامم المتحدة ذى الشأن » .

وقد اصدر المجلس قرارا فى عام ١٩٤٦ بتقسيم المنظمات الفنية غير الحكومية التى يعترف لها « بالوضع الاستشارى » الى ثلاث فئات :

فئة أ : وتضم المنظمات ذات الصلة الوثيقة بالحياة الاقتصادية والاجتماعية فى المناطق التى تعمل فيها . وتتمتع هذه المنظمات بوضع متميز، فيمكنها ارسال مراقبين لحضور الجلسات العامة للمجلس ، واستشارة اللجان الدائمة ، وطلب اضافة موضوعات الى جدول الاعمال ، وتقديم مذكرات بشأن المسائل المدرجة فيه . ومن هذه المنظمات الاتحاد الدولى للغرف التجارية ، والاتحاد العام لنقابات العمال ، والاتحاد الدولى للنقابات المسيحية ، والاتحاد البرلمانى الدولى .

فئة ب : وتضم منظمات ذات اختصاص محدود ، يعنى بمظهر معين من مظاهر انشطة المجلس . وهى لا تدخل فى علاقات مع المجلس مباشرة ، وانما مع لجنته الفرعية الخاصة بالمنظمات غير الحكومية . ويمكن لهذه المنظمات ان ترسل مراقبين لحضور جلسات المجلس ولجانه الفرعية . ولا يعرض على المجلس الا ملخص مذكرات هذه المنظمات .

فئة ج : وهى منظمات تعنى بتنمية الرأى العام ، وبنشر معلومات يمكن أن تفيد المجلس . ويتم تسجيل هذه المنظمات لدى الامانة العامة للامم المتحدة ، لكى يمكن لهذه الامانة او للجان المجلس الاقتصادى والاجتماعى استشارتها ، اذا لزم الأمر ، فى الموضوعات المتعلقة بنشاطها .

ويضم المجلس الاقتصادى والاجتماعى لجانا اجرائية يختص بعضها بالتفاوض مع المنظمات الدولية الحكومية حول شروط تخويلها الى منظمات متخصصة موصولة بالامم المتحدة ، ويختص البعض الآخر بالتفاوض مع المنظمات الفنية غير الحكومية للاعتراف لها « بالوضع الاستشارى » .

ثالثا — اسلوب عمل المجلس :

وضع المجلس لنفسه لائحة اجراءات داخلية ، وفقا للمادة ٧٢ من الميثاق ، بهدف تنظيم اجتماعاته واجتماعات لجانه . ويعقد المجلس دورتين عاديتين كل عام ، ويتم تحديد ميعاد كل دورة فى ختام الدورة السابقة ، على أن تكون احداهما قبل الأسبوع الأول من ابريل ، والثانية قبل اجتماعات الدورة العادية للجمعية العامة . وتستمر كل دورة حوالى شهر .

وينتخب المجلس رئيسه ونائبى الرئيس سنويا .

ويجوز دعوة المجلس لدورة غير عادية ، بقرار يصدره بناء على طلب أغلبية أعضائه أو الجمعية العامة او مجلس الامن (١١٨) . كما يمكن عقد دورة غير عادية اذا طلب ذلك مجلس الوصاية أو عضو من أعضاء الامم المتحدة أو وكالة متخصصة ، ووافق على هذا الطلب رئيس المجلس الاقتصادى ونائباه . فاذا لم تتم موافقة رئيس المجلس ونائبيه فى الاربعة أيام التالية لتقديم الطلب ، فعلى الرئيس ان يناقش الامر مع أعضاء المجلس، فاذا وافقت اغلبية الاعضاء عليه خلال ثمانية أيام ، دعا الرئيس المجلس الى عقد الدورة غير العادية فى الموعد الذى يحدده ، بشرط الا يتجاوز هذا الموعد ثلاثين يوما ، تحتسب من موعد تقديم الطلب الخاص بعقد الدورة غير العادية (١١٩) .

ولرئيس المجلس أن يدعو المجلس ، بموافقة نائبيه ، الى الانعقاد فى دورة غير عادية فى الموعد الذى يحدده لذلك (١٢٠) .

---

(١١٨) راجع المواد ١ ، ٢ ، ٣ من اللائحة الداخلية للمجلس .
(١١٩) المادة ٤ من اللائحة الداخلية للمجلس .
(١٢٠) المادة ٥ من اللائحة الداخلية للمجلس .

ويجتمع المجلس فى مقر الامم المتحدة او فى مكان آخر توافق عليه اغلبية اعضاء المجلس .

ويعد السكرتير العام جدول الاعمال المؤقت للمجلس . ويعرضه عليه لاقراره . وتسرى بالنسبة لتظام المناقشة وادارة الجلسات وعلانيتها ولغات العمل القواعد الاجرائية التى تتبعها الجمعية العامة .

ويقوم نظام التصويت بالمجلس على أساس المساواة بين كافة الدول الاعضاء ، اذ يكون لكل عضو صوت واحد ، وتصدر القرارات بالاغلبية المطلقة « للاعضاء الحاضرين المشتركين فى التصويت » .

وقد اتاح نشاط المجلس الاقتصادى والاجتماعى للامم المتحدة ان تحقق عدة انجازات فى مجال تقديم المعونة الفنية للدول المتخلفة : وخاصة من خلال برنامج المعونة الفنية الموسع (١٩٤٩) وصندوق الامم المتحدة الخاص (١٩٥٩) ثم من خلال برنامج الامم المتحدة للتنمية الذى انشىء فى نوفمبر ١٩٦٥ من أجل دمج برنامج المعونة الفنية الموسع والصندوق الخاص فى برنامج واحد ، وفى مجال تقديم المعونة الاقتصادية وخاصة من خلال منظمة الامم المتحدة للتنمية الصناعية (نوفمبر ١٩٦٦) وصندوق تنمية راس المال (ديسمبر ١٩٦٦) ؛ وكذا فى المجالات الاجتماعية المختلفة وخاصة مجال حماية حقوق الانسان .

المبحث الرابع

مجلس الوصاية

عانت شعوب المستعمرات زمنا طويلا من الاستعمار وآثاره البغيضة . ولم تخضع هذه المستعمرات قبل نشأة ميثاق الامم المتحدة لإى نوع من الاشراف الدولى ، ذلك أن المعاهدات التى عقدتها الدول الاوروبية فى نهاية القرن التاسع عشر ، مثل اتفاق برلين عام ١٨٨٥ ، واتفاق بروكسل عام ١٨٩٠ ، لم تكن بقصد تنظيم ادارة هذه الاقاليم ، بقدر ما كانت بهدف تجنب منازعات الدول الاوروبية بشأنها . وجاءت عصبة الامم بنظام الانتداب ليسرى على الاقاليم التى انتزعت من دول الاعداء (تركيا والمانيا) والتى لم يكن فى مقدور دول الحلفاء المنتصرة ؛ لاعتبارات سياسية ، أن تعلن

ضمها اليها (١٢١) . ولم يكن اشراف العصبة على تطبيق هـــذا النظام ، فى الواقع ، الا اشرافا شكليا .

وفى أثناء انعقاد مؤتمر سان فرانسيسكو ، ظهر الصراع واضحا بين الدول الاستعمارية والدول التى تنـــادى بحق المستعمرات فى الحصــــول على استقلالها (١٢٢) . وناضلت الشعوب الحرة فى سبيل اقرار حق المستعمرات فى الحرية وتقرير المصير ، الا أنها لم توفق فى تحقيق هـــذا الهدف كاملا ، وانما إستطاعت ان تحصـــل على اعتراف ميثاق الامم المتحـــدة بأن شئون الاقاليم غير المستقلة لم تعد ، كمـــا كانت تدعى الدول المستعمرة ، مسألة داخلية ، وانما أصبحت مسئولية من مسئوليات المجتمع الدولى كله ، مما يجعل ادارة الاقاليم خاضعة لمبدأ المحاسبة الدولية .

وجاء ميثاق الامم المتحـــدة بتصريح خاص بالاقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى ، كما انشأ نظاما دوليا للوصاية على بعض هـــذه الاقاليم ، يفرض على الدول التى تديرها التزامات محـــددة تحت اشراف فرع رئيسى من فروع الهيئة ، وهو مجلس الوصاية (Consiel de Tutelle) .

ومن المناسب ، أن نتناول ، بصفة عامة ، احكام الميثاق المتعلقة بالاقاليم غير المتمتعة بالحـــكم الذاتى ، وتلك الخاصـــة بالاقاليم المشمولة بنظـــام الوصـــاية الدولية .

---

(١٢١) قسمت المادة ٢٢ من العهد الأقاليم الخاضعة لنظام الانتداب إلى ثلاث فئات ، وفقاً لدرجة التقدم الاجتماعى والسياسى لشعوب هذه الأقاليم : الانتداب (أ) ، الانتداب (ب) ، الانتداب (ج) . وكان الهدف الرئيسى من انشاء نظام الانتداب العدول عما كانت تجرى عليه الدول المنتصرة فى الحروب من ضم كل أو بعض أقاليم الدول المنهزمة أو مستعمراتها اليها . وكان النظام يقضى بأن تخرج هذه الأقاليم أو المستعمرات عن سيادة الدولة المنهزمة ، ولاتخضع لسيادة الدولة المنتصرة ، وإنما تتولى إدارتها ، تحت اشراف عصبة الأمم ، دولة معينة ، بهدف الرقى بشعوبها والوصول بها إلى مرحلة الحكم الذاتى أو الاستقلال .

(١٢٢) لم تتضمن مقترحات دومبرتون أوكس أى اشارة إلى موقف المنظمة الدولية المقترح قيامها من المشكلة الاستعمارية . وفى مؤتمر يالتا . تقرر أن تتشاور الدول الخمس التى سيكون لها مقاعد دائمة فى مجلس الأمن ، فى شأن مسألة الوصاية ، قبل انعقاد مؤتمر الأمم المتحدة .

أولا — الاقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي :

يتضمن الفصل الحادى عشر من ميثاق الامم المتحدة ، وعنوانه « تصريح خاص بالاقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى » ، تحديد التزامات الدول القائمة بادارة هذه الاقاليم . ويعتبر بعض الفقهاء نصوص هذا الفصل فى حكم « ميثاق دولى لادارة المستعمرات » (١٢٢) (International Charter of Colonial Administration) ، تلتزم الدول وفقا له بالعمل على تقدم المستعمرات فى مختلف المجالات . وقد نصت المادة ٧٣ من الميثاق على ان « يقر أعضاء الامم المتحدة — الذين يضطلعون فى الحال أو فى الاستقبال بتبعات عن ادارة أقاليم لم تنل شعوبها قسطا كاملا من الحكم الذاتى — المبدا القاضى بأن مصالح أهل هذه الاقاليم لها المقام الأول ، ويقبلون امانة مقدسة فى عنقهم ، الالتزام بالعمل على تنمية رفاهية أهل هذه الاقاليم الى أقصى حد مستطاع فى نطاق السلم والامن الدولى الذى رسمه هذا الميثاق » .

وتحدد المادة ٧٣ اهم الالتزامات التى تقع على عاتق الدول القائمة بالادارة فيما ياتى :

١ — كفالة تقدم شعوب البلاد غير المستقلة فى شئون السياسة والاقتصاد والاجتماع والتعليم ، وكفالة معاملتها بانصاف وحمايتها من ضروب الاساءة ، مع الاحترام الواجب لحضارة هذه الشعوب .

٢ — انماء الحكم الذاتى فى هذه البلاد ، ومعاونتها على تطوير نظمها السياسية بصورة مطردة ، وفقا للظروف الخاصة بكل أقليم وشعوبه ، ومراحل تقدمه المختلفة .

٣ — تعزيز التدابير الانشائية للرقى والتقدم وتشجيع البحوث ، مع وجوب التعاون فيما بين هذه الدول ، ومع الهيئات الدولية المتخصصة .

٤ — ارسال بيانات دورية منتظمة للامين العام للامم المتحدة فى الشئون

---

(١٢٢) راجع د . عبد الله العريان ، « فكرة التنظيم الدولى ، تطورها التاريخى وخصائصها الحاضرة » ، مجلة القانون والاقتصاد ، مارس ويونيو ١٩٥٥ ، ص ٢٦٣ .

المتعلقة بمصالح هذه الاقاليم . ورغم أن النص يشير الى « البيانات الفنية المتعلقة بالاقتصاد والاجتماع والتعليم » (مادة ٧٣/هـ) ، الا أن هـــذه البيانات يجب أن تتضمن أيضا المسائل السياسية ، وذلك على ضوء ما تفرضه النصوص من التزام الدول التى تدير هذه الاقاليم «بكفالة تقدم شعوب تلك الاقاليم فى شئون السياسة» (مادة ٧٣ / أ) ، ومعاونتها على « انماء نظمها السياسية الحرة » (مادة ٧٣ / ب) (١٢٤) .

وتملك الجمعية العامة حق مناقشة التقارير المتضمنة لهذه البيانات ، واصدار توجيهات وتوصيات بشأنها ، اعمـــالا لنص المادة العاشرة الذى يخول للجمعية العـــامة حق مناقشة أية مسألة تدخل فى نطاق الميثاق . وكانت الدول المشرفة على ادارة الاقاليم غـــير المتمتعة بالحكم الذاتى قد ادعت فى السنوات الأولى لقيام الهيئة بأن الميثاق لم يأت بنص صريح يخول للامم المتحدة حق مناقشة هذه التقارير ، ولم يحدد جهة مختصة بذلك ، الا أن الجمعية العامة رفضت هذا التفسير ، بل وقررت فى عام ١٩٤٧ انشاء « لجنـــة المعلومات عن الاقاليم غير المتمتعة بالحـــكم الذاتى » ، واعادت تأسيسها عام ١٩٤٩ ، ثم عام ١٩٥٥ ، وان لم تعترف لها فى هذه الأعـــوام الا باختصاصات محدودة . وفى عام ١٩٦٠ قامت الجمعية العـــامة ، وهى بصدد زيادة أعضاء هذه اللجنة ، بتوسيع نطاق صلاحيتها ليشمل فحص كافة البيانات ، بما فيها البيانات السياسية والدستورية ، وتقديم ملاحظات وتوصيات بشأنها .

وتجدر الاشارة الى أن الامم المتحدة هى جهة الاختصاص فى تحـــديد الاقاليم غـــير المتمتعة بالحكم الذاتى ، التى تنطبق عليها أحكام الفصـــل الحادى عشر . ولذلك فقد كان ادعاء الدول الاستعمارية بأنها صاحبة هذا الاختصاص ادعاء باطلا ، لان التسليم به كان يؤدى عملا الى تهرب هـــذه الدول من الخضوع لاية رقابة دولية فى ادارتها لهذه الاقاليم .

كما تجدر الاشارة أيضا الى أن الالتزامات الواردة فى الفصل الحادى عشر تتمتع بنفس القيمة القانونية لسائر أجزاء الميثاق . ولذلك فقد كان طبيعيا

---

(١٢٤) وكانت الدول التى تدير أقاليم غير متمتعة بالحكم الذاتى قد عارضت ، فى السنوات الأولى لقيام الهيئة ، الالتزام بتقديم بيانات فى النواحى السياسية .

أن ترفض الجمعية العامة التفسير الذى نادت به الدول الاستعمارية ، بأن أحكام هذا الفصل تقرر مجرد اتجاهات عامة ذات طابع مثالى اختيارى ، ولا تتمتع الا بقيمة أدبيـة (١٢٥) . وقد جاءت قرارات عديدة من الجمعية العامة تسلم بالقوة القانونية الالزامية لاحكام هذا الفصل .

ثانيا — نظام الوصاية الدولية :

قررت المادة ٧٥ من الميثاق انشاء نظام دولى للوصاية على بعض الاقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى ، التى تضعها الدول القائمة بادارتها ، بمقتضى اتفاقات خاصة تحت اشراف الهيئة العالمية .

وقد قام هـذا النظام ، امتدادا لنظام الانتداب الذى وضعته عصبة الامم (١٢٦) ، من أجل الاسهام فى حل مشاكل بعض الاقاليم غير المستقلة على نحو يحقق الارتقاء بها من ناحية ، ويحفظ السلم الدولى من ناحية اخرى .

ونتناول دراسة نظام الوصاية من حيث أهدافه الاساسية ، والاقاليم المشمولة به ، والمجلس الذى يتولى الاشراف على تنفيذه ، وتطبيقات هـذا النظام ومستقبله .

١ — الاهداف الاساسية لنظام الوصاية :

يهدف هذا النظام الى دعم السلم عن طريق الأخذ بيد الشعوب المتخلفة، والعمل على الارتقاء بها فى مختلف مجالات الحياة ، والاعداد لحصولها على الحكم الذاتى أو الاستقلال .

---

(١٢٥) لا شك أن تفسير الدول الاستعمارية يتسم بالغرابة ولا يجد له سندا من قواعد تفسير المعاهدات الدولية ؛ ذلك أن الفصل الحادى عشر جزء لا يتجزأ من الميثاق ويتصف بوصفه القانونى . راجع د. عبد الله العريان ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٢٦٥ .

(١٢٦) وان كان يختلف عنه من حيث نطاق تطبيقه وأهدافه واختصاصات الجهة التى تتولى الإشراف على التنفيذ . راجع د. زكى هاشم ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٢١٢ وما بعدها ؛ د. عبد الله العريان ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٢٦١ — ٢٦٢ ؛ جودريش وهامبرو ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٣٣٣ وما بعدها .

وقد حددت المادة ٧٦ من الميثاق اهداف النظام فيما يأتى :

١ ـ توطيد السلم والامن الدوليين .

٢ ـ العمل على تقدم سكان الاقاليم المشمولة بالوصاية سياسيا واقتصاديا واجتماعيا وتعليميا ، وتطورهم المطرد نحو الحكم الذاتى أو الاستقلال ، حسبما يتفق والظروف الخاصة بكل اقليم ، ورغبات شعوبه التى تعرب عنها بكل حريتها ، ووفقا لشروط كل اتفاق من اتفاقات الوصاية .

٣ ـ تشجيع احترام حقوق الانسان والحريات الاساسية للجميع .

٤ ـ كفالة المساواة فى المعاملة فى الشئون الاجتماعية والاقتصادية والتجارية لجميع اعضاء الامم المتحدة ومواطنيها ، والمساواة بين هؤلاء المواطنين فيما يتعلق باجراء القضاء .

٢ ـ الاقاليم المشمولة بالوصاية :

تنص المادة ٧٧ من الميثاق على أن نظام الوصاية يسرى على الاقاليم التى يوقع بشأنها اتفاق وصاية بين الامم المتحدة والدولة التى تتولى الادارة ، على أن تكون من الاقاليم الآتية :

(أ) الاقاليم التى كانت مشمولة بالانتداب .

(ب) الاقاليم التى تقتطع من دول الأعداء نتيجة للحرب العالمية الثانية .

(جـ) الاقاليم التى تضعها تحت الوصاية بمحض اختيارها دولة مسئولة عن ادارتها .

ويشمل اتفاق الوصاية ، طبقا لنص المادة ٨١ ، الشروط التى يدار بمقتضاها الاقليم المشمول بالوصاية ، وتحديد السلطة التى تباشر ادارة الاقليم . ويجوز أن تكون هذه السلطة دولة أو أكثر ، أو هيئة الامم المتحدة

ذاتيا (١٢٧) . ولا يشترط فى الدولة التى تتولى سلطة ادارة الاقليم أن تكون عضوا فى الامم المتحدة .

ولما كانت سرعة ابرام اتفاقات الوصاية امر اولى لبدء تنفيذ نظام الوصاية الدولية ، فقد حرص مؤتمر سان فرانسيسكو على توجيه نداء الى الدول التى تتولى ادارة أقاليم ، لحثها على القيام بهذا الاجـــراء . وقد وقعت اتفاقات وصاية كل من استراليـــا وبلجيكا ونيوزيلنـــدا والمملكة المتحدة وفرنسا . أما جنوب افريقيا فقد رفضت أن توقع اتفاق وصـــاية بالنسبة لاقليم جنوب غرب افريقيـــا (ناميبيا) ، الذى كان خاضعا لاشرافها وفق أحكام نظام الانتداب . وقد طالبت جنوب افريقيا بضم هذا الاقليم اليها ، بعد اجراء استفتاء شعبى به (وان لم تقدم أية تفصيلات عن كيفية اجرائه) ، الا أن الجمعية العامة رفضت هـــذا الطلب ، واعلنت ان الاهالى الافريقيين بالاقليم لم يحصلوا بعد على الحـــكم الذاتى ، ولم يصلوا الى مرحلة من التقـــدم السياسى تتيح لهم ابداء رأى مدروس فى هـــذه المسألة الهامة ، وأوصت ، عوضا عن ذلك ، بوضع الاقليم تحت نظام الوصاية الدوليـــة . وأمام رفض جنوب افريقيا هذه الفكرة ، طلبت الجمعية العامة رأى محكمة العدل الدولية فى مدى التزام هذه الدولة بوضع اقليم جنوب غرب افريقيا تحت نظام الوصـــاية . وافادت المحكمة فى رأى استشارى ، صـــادر فى ١١ يوليو ١٩٥٠ ، بأنه اذا لم يكن هناك الزام قانونى على جنـــوب افريقيا بعقد اتفاق لوضع الاقليم المذكور تحت الوصاية ، الا أن هذه الدولة لا تملك منفردة تعديل الوضع القانونى للاقليم ، وأن مثل هذا التغيير لا يجوز قانونا الا بموافقة الامم المتحدة . واضافت المحكمة أن جنوب افريقيا تظل ملتزمة بالاحكام الخاصة بالانتداب الواردة فى المادة ٢٢ من عهد عصبة الامم ، وأن الجمعية العامة للامم المتحدة تعتبر مختصة ، بحكم وظائفها العامة ، بمراقبة ادارة هذه الدولة للاقليم المذكور (١٢٨) .

---

(١٢٧) راجع :

Le Roy (P.), «La nature juridique des accords de tutelle», R.G.D.I.P., 1956, p. 977; Vedovato (G.), «Les accords de tutelle», R.C.A.D.I., 1950, vol. I, p. 613 et ss.

(١٢٨) راجع ما سبق ذكره بخصوص هذا الرأى الاستشارى ، عند الكلام عن نظرية الاختصاصات الضمنية ، وراجع أيضاً : =

وقد قبلت الجمعية العامة هذا الرأى وحثت جنوب افريقيا على العمل به . كما كررت توصيتها بوضع جنـــوب غرب افريقيا تحت الوصـــاية ، وشكلت لجنة خاصة للتباحث مع جنوب افريقيا حول تدابير تطبيق فتوى محكمة العدل الدولية . وفوضت اللجنة فحص التقارير والعرائض المتعلقة بجنوب غرب افريقيا .

غير ان جنوب افريقيا اعتبرت راى محكمة العـــدل الدولية غير ملزم ، واستمرت فى انكار سلطة الامم المتحدة .

وامام اصرار جنوب افريقيا على موقفها واعلانها ان اقليم جنـــوب غرب افريقيا ليس فى نظرها سوى جزءا من اقليمها ، اصدرت محكمة العـــدل الدولية فتاوى لاحقة تؤكد فتوى عام ١٩٥٠ · واصدرت الجمعية العـــامة قرارا فى ٢٧ اكتوبر عام ١٩٦٦ بانهاء انتداب جنوب افريقيـــا على الاقليم المذكور ، ووضعه تحت الاشراف المباشر للامم المتحدة ، اكدت فيه من جديد حق شعب ناميبيا فى تقرير مصيره ، واعلنت فيه ان جنـــوب افريقيا قد قصرت فى كفالة الرفاهية المعنوية والمادية والامن للسكان الاصليين وانها فى الواقع قد تنكرت لصك الانتداب . ودعا القرار جنوب افريقيا الى الامتناع عن اى عمل من شأنه تغيير الوضع الدولى لاقليم ناميبيا .. ثم اصـــدرت الجمعية العامة قرارا آخر فى ١٩ مايو ١٩٦٧ بانشاء لجنة تسمى « مجلس الامم المتحدة لجنوب غرب افريقيـــا » لتكون مسئولة عن ادارة الاقليم ، مقررة ان هذه اللجنـــة « سوف تفعل كل ما فى وسعها لتمكين الاقليم من الحصول على استقلاله فى يونيو ١٩٦٨ » ، كمـــا طلبت من مجلس الامن ان يتخذ « جميع التدابير المناسبة لتمكين اللجنة من اداء مهامـ ، الا ان هذه اللجنة لم تستطع حتى اليوم ممارسة اختصاصاتها ، وذلك بسبب تحدى جنوب افريقيا لسلطة الامم المتحدة . وقد ذكر المجلس فى تقرير اخير له انه بوصفه الهيئة المكلفة بادارة الاقليم قد سعى الى ممارسة سلطته بقـــدر الامكان فى ظل الظروف السائدة ، الا انه اقتنع بان جنوب افريقيا لن تنسحب

=

Nisot (J.), «La question du Sud-Ouest africain devant la Cour Internationale de Justice», Revue belge de droit international, 1967, vol. I, p. 24; United Nations, «A principle in torment. The United Nations and Namibia», New York, 1969.

ما لم تتخذ « تدابير اجبارية » ، وحـــذر من أن رفض تلك الدولة الانصياع لقرارات الامم المتحدة « سوف يؤدى لا محالة الى نشـوب العنف والحـرب العنصرية » . كذلك اقترح المجلس فى عدة مناسبات اجراءات يمكن للحكومات أن تقوم بها لتأييد جهوده ، منها أن تمارس جميع الدول علاقاتها فيما يختص بناميبيا معه وحده ، وان تقوم الشركات ذات المصالح فى هذا الاقليم باجراء معاملاتها عن طريقه ، وان تحول اليه عائدات عملياتها فى ناميبيا .

وفى أوائل عام ١٩٦٩ استرعى مجلس الامم المتحدة لناميبيا انتباه مجلس الامن للتـــدهور المستمر فى الموقف نتيجة الاجراءات التعسفية والتفـــرقة العنصرية التى تمارسها جنوب افريقيا فى اقليم ناميبيا . واجتمع مجلس الامن فى ٢٠ مارس ١٩٦٩ ، واتخذ قرارا يدعو جنوب افريقيا الى الانسحاب « فورا » من ناميبيا . وقال المجلس أنه فى حالة امتناع جنـوب افريقيا عن ذلك ، فانه سوف يقرر « الخطوات أو التـــدابير اللازمة طبقا للميثاق » . واعترف المجلس ، بصفة خاصة ، بانهاء الجمعية العامة للانتداب ، ووصف استمرار وجود جنوب أفريقيا فى الاقليم بانه غير شرعى ، وضـــار بمصالح الشعب ، وأدان رفض جنوب أفريقيا الامتثال لقرارات الجمعية العـــامة ومجلس الامن ، ودعا جميـــع الدول الى بذل نفوذها من أجل الضغط على جنـــوب أفريقيا .

وفى ١٢ أغسطس ١٩٦٩ أدان مجلس الامن جنوب افريقيا مرة أخـــرى « لتحديها المستمر » وقرر أن استمرار احتلالها لناميبيا « يشكل انتهاكا عدوانيا لسلطة الامم المتحدة » . وهنا حـــدد مجلس الامن موعـــدا نهائيا لانسحاب جنوب افريقيا ، هو ٤ أكتوبر ١٩٦٩ ، كما اعترف بشرعية كفـاح الشعب ضد الوجود غير الشرعى لسلطات جنـوب افريقيا ، ودعا جميـــع الدول الى الامتناع عن الدخـــول فى أية معـــاملة مع جنوب افريقيا تنتحل لنفسها فيها صفة النيابة عن ناميبيا .

وبعد خمسة أشهر من انتهاء الموعد المحدد لانسحاب جنـــوب افريقيا ، انشأ مجلس الامن لجنة فرعية لدراسة طرق ووسائل تطبيق قراراته المتعلقة بناميبيا . وقدمت اللجنـــة المذكورة عـــدة اقتراحات انعكست فى مجموعة قرارات اتخذها مجلس الامن فى ٢٩ يوليو ١٩٧٠ (مع امتناع فرنسا والمملكة المتحـــدة عن التصـــويت عليهـــا) ، يدعـــو فيها الدول الاعضـــاء فى الامم المتحدة الى :

١ ـ الامتناع عن ممارسة اية علاقات مع جنوب افريقيا تنطوى على الاعتراف بسلطتها على ناميبيا ، أو اعلان عدم الاعتراف بهذه السلطة رسميا فى حالة البلاد التى لها علاقات دبلوماسية مع جنوب أفريقيا .

٢ ـ تأمين ايقاف الشركات المملوكة للدول أو الخاضعة لاشرافها ، لجميع المعاملات المتعلقة بمشروعات تجارية او صناعية أو بامتيازات فى ناميبيا .

٣ ـ منع القروض والتسهيلات الائتمانية أو غيرها من اوجه المساهدة المالية التى ينوى رعاياها او تنوى شركاتها استخدامها فى تسهيل التبادل التجارى او التجارة مع ناميبيا .

٤ ـ عدم تشجيع رعاياها وشركاتها على الاستثمار فى ناميبيا .

٥ ـ الامتناع عن حماية مثل هذا الاستثمار ضد الطلبات التى قد تتقدم بها فى المستقبل اية حكومة شرعية لناميبيا .

٦ ـ عدم تشجيع السياحة والهجرة الى ناميبيا .

كما طلب مجلس الامن من محكمة العدل الدولية رايا استشاريا حول مسألة العواقب التى تنتج بالنسبة للدول من جراء استمرار وجود جنوب افريقيا فى ناميبيا ، انتهاكا لقرارات المجلس .

ورغم كل هذه الآراء والقرارات من مختلف فروع الامم المتحدة ، السياسية والقانونية ، فما زالت جنوب أفريقيا تفرض سيطرتها غير الشرعية على اقليم ناميبيا وترفض الامتثال لارادة المجتمع الدولى .

وتجدر الاشارة الى ان نظام الوصاية لا يسرى ، وفقا لما قررته المادة ٧٨ ، على الاقاليم التى أصبحت أعضاء فى هيئة الامم المتحدة ، اذ أن العلاقات بين أعضاء هذه الهيئة يجب أن تقوم على احترام مبدأ المساواة فى السيادة .

كما تجدر الاشارة ايضا الى أن مصر كانت قد طالبت ، أثناء الاعمال التحضيرية لميثاق الهيئة العالمية ، بأن يكون هناك نص يخول للجمعية العامة وضع حد للوصاية ، وتقرير أن الاقليم المشمول بهذا النظام قد أصبح أهلا

للاستقلال الكامل ، الا ان اغلبية الدول رات من الافضل عـــدم النص على ذلك صراحة فى صلب الميثاق .

٢ ـ مجلس الوصـــاية :

يتناول الفصل الثالث عشر من الميثاق احكام تشكيل مجلس الوصاية ، واختصاصاته وسلطاته ، واسلوب عمله .

(أ) تشكيل المجلس :

١ ـ عضـــوية المجلس :

نصت المادة ١/٨٦ من الميثاق على ان يتم تشكيل المجلس من ثلاث فئات من الدول :

١ ـ الدول القائمة بادارة الاقاليم المشمولة بالوصاية (١٢٩) .

٢ ـ الدول اصحاب المراكز الدائمة فى مجلس الامن ، والتى لا تتـولى مثل هذه الادارة (١٣٠) .

٣ ـ عدد من الدول الاعضاء فى الامم المتحدة تقـوم الجمعية العـامة بانتخابهم ؛ بحيث يكون عـدد الدول الممثلة فى المجلس والتى لا تقوم بادارة الاقاليم المشمولة بالوصاية معادلا للدول التى تقوم بهـذه الادارة . وبتعبير آخر ، يتم تحديد عدد أعضاء الفئة الثالثة بحيث تشكل هى والفئة الثانية

---

(١٢٩) وتفقد الدولة التى كانت تدير اقليما مشمولا بالوصاية عضوية المجلس إذا استبدلت بدولة أخرى ، أو إذا حصل الإقليم على الاستقلال . ولا تضم هذه الفئة حاليا ، بعد حصول غالبية الدول المشمولة بالوصاية على استقلالها ، سوى استراليا والولايات المتحدة الأمريكية .

(١٣٠) كان النص على هذه الفئة نتيجة اصرار الاتحاد السوفييتى على تمثيل الدول الكبرى فى المجلس ، حتى وان لم تكن تتولى ادارة أقاليم مشمولة بالوصاية . ومع ذلك فقد رفض الاتحاد السوفيتى الاشتراك فى نشاط المجلس حتى عام ١٩٤٨ ، على أساس ان اتفاقات الوصاية تعتبر باطلة ، ما لم تحدد من هى الدول المعنية مباشرة التى نصت عليها المادة ٧٩ من الميثاق .

عددا متساويا مع عدد الفئة الاولى (١٣١) . ويتم انتخاب هـــذه الفئة لمدة ثلاث سنوات .

ويهدف التشكيل ، على هـــذا النحو ، الى ضـــمان تمثيل كل المصالح المتعارضة داخل المجلس ، وان كان يؤدى الى عـــدم ثبات عـــدد الاعضاء وزيادتهم أو نقصانهم وفقا لعدد الاعضاء الذين يتولون ادارة اقاليم مشمولة بالوصـــاية .

ويلاحظ أن الميثاق لم يلزم الجمعية العـــامة بأن تراعى عنـــد انتخابها للاعضاء من الفئة الثالثة التوزيع الجغرافى العادل .

٢ - تمثيل الاعضـــاء :

حرص الميثاق على أن يترك لاعضـــاء المجلس حـــرية مطلقة فى اختيار مندوبيهم فى المجلس ، بهـدف تمكينهم من اختيار الاشخاص ذوى الخبرة الفنية ، القادرين على تحمل مسئوليات نظام الوصاية ، وخاصـــة متابعة الاشراف على ما يتم انجـــازه فى الاقـــاليم الخاضـــعة له ، ولذلك نصت المادة ٨٦/٢ على أن « يعين كل عضو من أعضاء مجلس الوصـــاية من يراه أهلا بوجه خاص لتمثيله فيه » (١٣٢) .

(ب) اختصاصات وسلطات المجلس :

اسند الميثاق الى المجلس ، تحقيقا لاهـــداف نظام الوصـــاية ، بعض الاختصاصات والسلطات التى يباشرها بصفته معاونا للجمعية العـــامة ، صاحبة الاختصاص الاصلى فى هذا المجال ، والتى يعمل بتوجيه منها وتحت اشرافها ورقابتها (١٣٣) ، وذلك باســتثناء ما يتعلق بالاقاليم الاستراتيجية حيث يتولى مجلس الامن الاشراف عليها .

---

(١٣١) أرادت الدول العربية ، أثناء مؤتمر سان فرانسيسكو ادخال ، تعديل على مشروع المادة ٨٦ بحيث يكون عدد الدول المنتخبة فى المجلس مساويا لعدد الدول المعينة . ورغم تأييد عدد كبير من الدول لهذا الاقتراح ، إلا أنه لم يحصل على الأغلبية اللازمة لإقراره .

(١٣٢) وقد كان يتم اختيار أعضاء لجنة الانتداب فى نظام عصبة الأمم ، من أشخاص متخصصين ذوى خبرة ، وبغض النظر عن الجنسية التى ينتمون اليها .

(١٣٣) راجع المادتين ٨٥ ، ٨٧ من الميثاق .

وتتمثل سلطات المجلس فيما يأتى :

١ - فحص الاعمال التى تقوم بها الدولة القائمة بالادارة فى جميع النواحى السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية أو التعليمية ، وذلك بواسطة أسئلة يوجهها المجلس الى هذه الدول ، ويتعين الاجابة عليها ، فضلا عن التزامها باعداد تقرير سنوى ترفعه للمجلس يقوم بالنظر فيه وفحصه (مادة ٨٧/أ ومادة ٨٨) (١٣٤) . ويضع المجلس ملخصا لهذا التقرير وملاحظاته وتوجيهاته بشأنه ، فى التقرير عن أعماله الذى يرفعه الى الجمعية العامة سنويا .

٢ - قبول العرائض من أى مصدر ، وفحصها بالتشاور مع السلطة القائمة بالادارة (مادة ٨٧/ب) . ويقرر المجلس ما يراه مناسبا بشأن هذه العرائض ، مثل اصدار توصية الى السلطة القائمة بالادارة أو الامانة العامة للامم المتحدة ، أو ايفاد لجنة تحقيق الى الاقليم المشمول بالوصاية .

٣ - تنظيم زيارات دورية للاقاليم المشمولة بالوصاية ، فى أوقات يتفق عليها مع السلطة القائمة بالادارة (مادة ٨٧/جـ) .

ويتولى المجلس تشكيل البعثة التى تقوم بالزيارة ، وتحديد مهمتها التى قد تتمثل فى مجرد متابعة مدى تقدم الاقليم ، وتحقيق أهداف نظام الوصاية ، أو تتناول التحقيق فى موضوع معين .

ويتخذ المجلس هذه الاجراءات وغيرها وفقا للشروط الواردة فى اتفاقات الوصاية (مادة ٨٧/د) .

وقد خول الميثاق المجلس أن يستعين ، كلما كان ذلك مناسبا ، بالمجلس

---

(١٣٤) تنص المادة ٨٨ على أن « يضع مجلس الوصاية طائفة من الأسئلة عن تقدم سكان كل إقليم مشمول بالوصاية فى الشئون السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتعليمية . وتقدم السلطة القائمة بالادارة فى كل إقليم مشمول بالوصاية داخل فى اختصاص الجمعية العامة تقريراً سنويا للجمعية المذكورة موضوعا على أساس هذه الأسئلة .

الاقتصادى والاجتماعى وبالوكالات المتخصصة ، فى المسائل التى تدخل فى انشطتها (مادة ٩١) .

وقد اتخذت الجمعية العامة قرارا فى عام ١٩٥٠ ، يتعلق بتنظيم الزيارات للاقاليم المشمولة بالوصاية على نحـــو يجعلها فعالة . وقام المجلس منـــذ تأسيسه بعدة زيارات لمراقبة أعمال السلطات القائمة بالادارة ، والاستماع لشكاوى أهالى الاقاليم ورغباتهم ، اعقبتها توصيات تتعلق باصـــلاح شئون هـــذه الاقاليم .

ومن المسلم به ان ما يصدر عن المجلس فى مباشرته لسلطاته ، هى توصيات لا تتمتع بالقوة القانونية الملزمة ، بل ولابد من عرض هـــذه التوصيات على الجمعية العامة للموافقة عليها ، واصدار توصيات بشأنها فى مواجهة الدول القائمـــة بالادارة .

وتجدر الاشارة الى أن بعض الدول العربية كانت قد اقترحت ، أثنـــاء مؤتمر سان فرانسيسكو ، تخويل الجمعية العامة سلطة تغيير الدولة القائمة بالادارة ، اذا ارتكبت مخالفات خطيرة لاحكام نظام الوصـــاية أو فصلت من عضوية الامم المتحدة ، الا أن معارضة بعض الدول ، وخاصة الدول الكبرى ، حالت دون الموافقة على ادراج الاقتراح فى صلب الميثاق ، اكتفاء بالاشـــارة فى بيان تفسيرى ، قامت باصداره الولايات المتحدة وبريطانيا وادمج فى تقرير اللجنة التى قامت بوضع احكام نظام الوصاية ، الى انه اذا ارتكبت الدولة القائمة بالادارة مخالفات ، جاز توقيع الجزاءات الواردة بالميثاق عليها (١٣٥) .

سلطات المجلس بالنسبة للاقاليم الاستراتيجية :

نصت المادة ١/٨٣ من الميثاق على أن يباشر مجلس الامن جميع وظائف الامم المتحدة المتعلقة بالمواقع الاستراتيجية ، بما فى ذلك الموافقة على شروط اتفاقات الوصاية أو تعديلها .

وهكذا استثنى الميثاق الاقاليم الاستراتيجية من اشراف الجمعية العامة

---

(١٣٥) راجع تقرير وزارة الخارجية المصرية عن أعمال مؤتمر سان فرانسيسكو ، ١٩٤٥ ، ص ٨٩ وما بعدها .

ليخضعها ، نظرا لاهمية اعتبارات الامن بشأنها ، لاشراف الجهاز المسئول عن حفظ السلم والامن الدوليين ، وهو مجلس الامن (١٣٦) .

ولما كان ينبغى وضع أمر النهوض بهذه الاقاليم ورعايتها موضع اعتبار جوهرى ، فقد حرصت الفقرة الثانية من المادة ٨٣ على التأكيد على وجوب مراعاة الاهداف الاساسية لنظام الوصاية بالنسبة لشعوب هذه الاقاليم . كما قررت الفقرة الثالثة من المادة المذكورة أن يستعين مجلس الامن بمجلس الوصاية ، مع مراعاة أحكام اتفاقات الوصاية ودون اخلال بالاعتبارات المتعلقة بالامن ، فى مباشرة وظائف نظام الوصاية فى مختلف الشئون للمواقع الاستراتيجية (١٣٧) .

وقد انفردت الولايات المتحدة بالوصاية على الاقاليم التى اعتبرت استراتيجية ، وهى جزر مارشال وكارولين وماريانا (عدا جزيرة جوام) بالمحيط الهادى ، بمقتضى اتفاق عام صدق عليه مجلس الامن فى ابريل سنة ١٩٤٧ .

وقد أصدر مجلس الامن قرارا فى ٧ مارس ١٩٤٩ بتنظيم علاقته بمجلس الوصاية فيما يتعلق بالاشراف على الاقاليم الاستراتيجية ، مقتضاه ان يمارس مجلس الوصاية بالنسبة لهذه الاقاليم نفس السلطات التى يمارسها فى الاقاليم غير الاستراتيجية ، مع مراعاة ما يصدر من مجلس الامن من قرارات فى شئون الامن .

(جـ) أسلوب عمل المجلس :

نصت المادة ١/٩٠ من الميثاق على ان يضع المجلس لائحة اجراءاته متضمنة طريقة اختيار رئيسه . وقد قام المجلس فى عام ١٩٤٧ بوضع

---

(١٣٦) لم يكن عهد عصبة الأمم يفرق، فيما يتعلق بنظام الانتداب، بين أقاليم استراتيجية وأخرى غير استراتيجية .

(١٣٧) وقد كان مشروع المادة ٣/٨٢ يجعل استعانة مجلس الأمن بمجلس الوصاية أمراً اختياريا ، إلا أنه بناء على اقتراح مصر ، فى مؤتمر سان فرانسيسكو من ضرورة التأكيد على المهمة الإنسانية لنظام الوصاية فى كل الأقاليم، بما فيها الأقاليم الاستراتيجية تم تعديل المشروع لتصبح هذه الاستعانة أمراً وجوبيا .

هـــذه اللائحة التى قررت أن يعقد دورتين عاديتين سنويا ، وعلى جواز أن يعقد دورات استثنائية بناء على طلب أغلبية أعضائه (١٢٨) ، أو طلب الجمعية العامة او مجلس الامن .

ويقوم المجلس باختيار رئيسه ونائبين له . ويجرى التصـويت داخل المجلس على أساس أن يكون لكل عضو فيه صوت واحد (مادة ٨٩/١) ، وتصدر القرارات بالاغلبية المطلقة للاعضاء الحاضرين المشتركين فى التصويت (المـادة ٨٩/٢) ، وليس لممثلى الدول الكبرى فى المجلس حق أستخدام الفيتـــو .

٤ ـ تطبيقات نظام الوصاية ومستقبله :

رغم أن تشكيل مجلس الوصـاية قد تم باعتباره من فروع الامم المتحدة الرئيسية ، فقد كان واضحا منذ البـداية أن نجاحه فى اداء المهام الموكولة اليه ، سيؤدى فى نهاية الامر ، الى تصفيته وزوال نظام الوصـاية ذاته ، وذلك حين تحقق الاقاليم التى شملتها الوصاية هدف النظام ، بالحصـول على الحكم الذاتى أو الاستقلال .

وكانت الجمعية العامة قد صدقت حتى نهاية عام ١٩٤٩ على أحد عشر اتفاق وصـاية ، عشرة منها خاصــة بالاقاليم التالية : نورو ، وتديرها استراليا نيابة عن المملكة المتحدة واستراليا ونيوزيلندا ، غينيا الجـديدة ، وتديرها استراليـا ، رواندا أوروندى ، وتديرها بلجيـكا ، الكاميرون وتوجولاند ، وتديرهما فرنسا ، الصومال ، وتديره ايطاليا ، سامو الغربية ، وتديرها نيوزيلنـدا ، الكاميرون وتنجانيقا وتوجـولاند ، وتديرها المملكة المتحدة ، أما الاتفاق الحادى عشر فخاص بجزر المحيط الهادي التى كانت فى الماضى تحت انتداب اليابان ، وهى جزر مارشال وكارولين وماريانا (عدا جزيرة جوام) ، والتى اصبحت منذ عام ١٩٤٩ اقليما استراتيجيا مشمولا بوصاية الولايات المتحدة .

---

(١٢٨) تنص المادة ٩٠/٢ من الميثاق على أنه « يجب أن تتضمن تلك اللائحة النص على دعوته للاجتماع بناء على طلب يقدم من أغلبية أعضائه » .

وكان مجلس الوصاية يستعرض سنويا أحوال الاقاليم المذكورة ويتولى دراسة موضوعات محددة متعلقة بها ، مثل التنمية الاقتصادية الريفية . والغاء قوانين وأساليب التمييز ، واشتراك أهالى الاقاليم فى اعمال مجلس الوصاية ، واعداد وتدريب قيادات مدنية من هؤلاء الاهالى .

وقد حدث تطور هام فى عام ١٩٥٢ كان جزءا من الضغط المتزايد من أجل تصفية أسرع للاستعمار ، واعتراف أكبر بالمسئولية الدولية عنها ، ففى ذلك العام طلبت الجمعية العامة من الدول الاعضاء القائمة بادارة أقاليم مشمولة بالوصاية أن تقدم بيانات عن الاجراءات التى اتخذت او التى يعتزم اتخاذها ، من أجل تحقيق الحكم الذاتى أو الاستقلال للاقاليم فى أقصر مدة ممكنة ، وعن المدة التى ستصل بعدها هذه الإقاليم الى ذلك الهدف . وقد تتابع منذ ذلك التاريخ استقلال الاقاليم المشمولة بالوصاية ، حتى انه لم تبق ، اعتبارا من عام ١٩٦٢ ، غير ثلاثة أقاليم لم تحصل على استقلالها أو تصبح اجزاء من دول مستقله . وهناك اليوم اقليم واحد فقط لا يزال خاضعا للوصايه ، وهو جزر المحيط الهادى وتديرها الولايات المتحدة الامريكيه ١٣٩

ولا شك أن حصول الغالبية العظمى من الاقاليم المشمولة بالوصاية على استقلالها ، مما يجعل نظام الوصاية فى طريقه الى الزوال ، يمثل نتيجة ايجابية تختلف عما حققه نظام الانتداب ، فى ظل عصبة الامم ، من نتائج .

المبحث الخامس

محكمة العدل الدولية

ظروف نشأة المحكمة :

تعد فكرة وجود قضاء دولى دائم ظاهرة حديثة فى العلاقات الدولية . فقد ارتبطت نشأتها بقيام عصبة الامم فى عام ١٩١٩ ، عندما نصت المادة ١٤ من عهد هذه العصبة على تكليف مجلسها باعداد مشروع محكمة دائمة للعدل

(١٣٩) بعد ان حصلت نورو على استقلالها ١٩٦٨ وغينيا الجديدة ١٩٧٦ راجع ، فى تفاصيل الخطوات التى ادت الى استقلال الاقاليم التى كانت مشموله بالوصايه ، مجلة الهدف ، الصادره عن الامم المتحدة ، عدد خاص عن ٢٥ عاما من تصفيه الاستعمار ، سبتمبر عام ١٩٧٠ ، ص ١٠ - ١١

الدولى ، وعرضه على الدول الاعضاء توطئة لاقراره . وكانت هـذه المادة تشير الى اختصاص المحكمة المزمع انشاؤها بالفصل فى المنازعات التى ترفعها اليها الأطراف المتنازعة ، وتقديم آراء استشارية حـول أى « نزاع » أو « نقطة » يعرضها عليها مجلس العصبة أو جمعيتها العامة . وقد دعا المجلس لجنة استشارية للمتشرعين لاعداد مشروع نظام المحكمة ، الذى تم عرضه على المجلس ثم على الجمعيـة العـامة ، التى وافقت عليـه بقـرار فى ٣ ديسمبر ١٩٢٠ . وقد أصبح النظام الاساسى « للمحكمة الدائمة للعدل الدولى » (La Cour Permanente de Justice Internationale) سـاريا من ١٦ ديسـمبر عام ١٩٢٠ ، وذلك بعد التصديق عليه من أغلبية الدول الاعضاء بالمنظمة . وقد انضم للنظام الاساسى لهذه المحكمة اثنتان وخمسون دولة . وكان مقرها مدينة لاهاى (١٤٠) .

وقد بحثت المحكمة ، فى الفترة من سنة ١٩٢٢ الى سنة ١٩٣٨ ، خمسا وسبعين مسألة ، تناولتها احـدى وخمسون قضـية وثمانية وعشرون رأيا استشاريا ، وتوقف نشاطها بعد اندلاع الحرب العالمية الثانية ، واحتـلال الالمان لهولنـدا .

وأثناء الاعمال التحضيرية لميثاق الامم المتحدة ، كان هناك اتفاق حـول ضرورة وجود محكمة دولية ، باعتبار أن من أهداف المنظمة المقترح قيامها العمل على حل المنازعات الدولية بالوسائل السلمية وفقا لمبادىء العـدل والقانون الدولى ، مما يقتضى وجود فرع قضائى يختص باصـدار أحكام ملزمة على أساس احترام قواعد القانون الدولى . الا أن التساؤل ثار حول مستقبل المحكمة الدائمة للعدل الدولى : فقـد قررت مقترحات دومبرتون أوكس ، على ضـوء المذكرة التى قدمتها لجنـة خبراء برئاسـة سـير « وليم مالكين » فى عام ١٩٤٣ ، أهمية وجود محكمة دولية كجهاز قضـائى رئيسى للامم المتحدة ، سواء كانت المحكمة الدائمة للعدل الدولى أو محكمة جديدة ، على أن يكون نظامها الاساسى فى الحالتين جزءا متمما لميثاق الامم المتحـدة . وقد استقر الرأى على انشاء محكمة جـديدة (١٤١) تحمل اسم محكمة العدل الدولية (La Cour International de Justice) تعمل وفقـا

---

(١٤٠) انتقلت المحكمة عند غزو هولندا ، أثناء الحرب العالمية الثانية ، إلى جنيف .

(١٤١) كان من ضمن حجج أنصار استمرار المحكمة الدائمة للعدل الدولى ، وجوب المحافظة على المبادىء القانونية التى أقرتها أحكام وفتاوى هذه المحكمة . راجع :
U.N.C.I.O., Vol. XIII, p. 416.

لقواعد النظام الاساسى للمحكمة الدائمة للعـــدل الدولى . وقد عقـــد فى واشنطن ، قبل اجتماع مؤتمر سان فرانسيسكو ، مؤتمر من أجل وضـــع النظام الاساسى للمحكمة الجديدة ، وانتهى من مهمته فى ١٩ ابريل ١٩٤٥ . وتقرر الحاق هذا النظام بميثاق الامم المتحدة كجزء لا يتجزأ منه (١٤٢) .

وقد كان قيام محكمة جديدة أمرا تحتمه الاعتبارات السياسية والفنية ، خاصة بعد أن جاءت الامم المتحدة كبديل لعصبة الامم .

وقد قدم قضاة المحكمة الدائمة للعدل الدولى استقالاتهم الى امين عـــام عصبة الامم فى ٣١ يناير ١٩٤٦ ، وتقرر فى ١٨ أبريل ١٩٤٦ اعتبار المحكمة منحلة ، وعقدت فى نفس اليوم الجلسة الأولى للمحكمة الجديدة .

وتعتبر محكمة العـــدل الدولية ، رغم شخصيتها القانونية المستقلة ، استمرارا للمحكمة السابقة ، بل ان النظام الاساسى للمحكمتين يكاد يكون واحدا . وقد اتخذت المحكمة الجـــديدة قصر السلام بلاهاى ، وهو نفس مقر المحكمة السابقة ، مقرا لها ، (وان كانت تملك حق الانعقاد او مباشرة وظائفها فى مقر آخـــر ، اذا رات ذلك مناسبا) . ونصت المادة ٥/٣٦ من النظام الاساسى لمحكمة العدل الدولية على أن المعاهدات التى تقضى بالإحالة الى المحكمة الدائمة للعدل الدولى لفض المنازعات التى تنشأ بين أطرافها ، تعتبر كأنها قد نصت على الاحالة الى محكمة العدل الدولية .

محكمة العدل الدولية فرع رئيسى للامم المتحدة :

تذكر المادة ١/٧ من الميثاق محكمة العـــدل الدولية ضمن فروع الهيئة الرئيسية . كما تنص المادة ٩٢ على أن هذه المحكمة « هى الأداة القضـــائية الرئيسية للامم المتحـــدة » . وفى ذلك تختلف محكمة العـــدل الدولية عن المحكمة الدائمة للعدل الدولى ، التى لم تكن فرعا من عصبة الامم ، والتى كان

---

(١٤٢) لذلك لا يجوز تعديله إلا بنفس شروط تعديل ميثاق الأمم المتحدة ، وفقاً لأحكام المادتين ١٠٨ ، ١٠٩ منه ، « على أن يراعى ما قد تتخذه الجمعية العامة ، بناء على توصية مجلس الأمن ، من أحكام بشأن اشتراك الدول التى تكون من أطراف هذا النظام الأساسى ولاتكون من أعضاء الأمم المتحدة » . (مادة ٦٩ من النظام الأساسى للمحكمة) .

نظامها الاساسي مستقلا عن عهد العصبة (١٤٣) .

ولا يمنع وجود هذه المحكمة ، بطبيعة الحال ، من قيام محاكم دولية اخرى ، تكون الدول حرة في الالتجاء اليها لحل منازعاتها . ولذلك تنص المادة ٩٥ من الميثاق على أنه ليس فيه « ما يمنع اعضاء الامم المتحدة من ان يعهدوا بحل ما ينشأ بينهم من خلاف الى محاكم اخرى بمقتضى اتفاقات قائمة من قبل ، او يمكن ان تعقد بينهم في المستقبل » (١٤٤) .

وكانت الدول قد رفضت ، اثناء الاعمال التحضيرية للميثاق ، اقتراحا تقدمت به الارجنتين بالغاء محكمة التحكيم الدولية الدائمة اكتفاء بمحكمة العدل الجديدة ، وذلك على أساس أن تلك المحكمة يمكنها ان تلعب دورا رئيسيا في حل المنازعات الدولية ، التي يكون من المناسب تسويتها بقرار تحكيم يضع في اعتباره عناصر الواقع ، وليس بحكم يستند الى الاعتبارات القانونية البحتة .

وسنتناول دراسة محكمة العدل الدولية من حيث تشكيلها ، واختصاصها ، والاجراءات المتبعة امامها ، والقواعد القانونية الواجبة التطبيق ، واحكامها .

أولا — تشكيل المحكمة :

تتألف المحكمة من خمسة عشر عضوا ، يختارون من بين الاشخاص ذوى الصفات الخلقية العالية ، والحائزين في بلادهم على مؤهلات التعيين في ارفع المناصب القضائية ، او المتشرعين الاكفاء في القانون الدولي ، وبغض

---

(١٤٣) ولو أن هذه المحكمة كانت من الناحية العملية مرتبطة ارتبط وثيقاً بعصبة الأمم ، يجعلها في حكم الفرع القضائي لها . راجع جودريش وهامبرو ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٣٦٥ .

(١٤٤) وكانت المادة الأولى من النظام الأساسي للمحكمة الدائمة للعدل الدولي تقرر نفس المعنى .

(١٤٥) ومع ذلك تحدث أحيانا مشاورات وتكتلات سياسية بين الدول بشأن اختيار قضاة المحكمة .

النظر عن جنسياتهم (١٤٥) . على أنه لا يجوز أن يكون بالمحكمة أكثر من قاض واحد من رعايا دولة معينة (مادة ١/٣ من النظام الاساسى للمحكمة) (١٤٦).

وتنص المادة ٩ من النظام الاساسى على ضرورة توافر معيار آخر عند اختيار قضاة المحكمة ، حيث قررت انه لا يكفى أن يكون كل من اعضاء المحكمة حاصلا على المؤهلات المطلوبة ، « بل ينبغى أن يكون تاليف الهيئة فى جملتها كفيلا بتمثيل المدنيات الكبرى والنظم القانونية الرئيسية فى العالم » (١٤٧) . ويتفق هذا المعيار مع ما قررته المادة ٣٨ من النظام الاساسى من اعتبار « مبادىء القانون العامة التى أقرتها الامم المتمدينة » مصدرا اصليا من مصادر القانون الدولى التى تقوم المحكمة بتطبيقها ؛ ذلك أن تشكيل المحكمة على ضوء معيار تمثيل المدنيات المختلفة هو وحده الكفيل بحسن تطبيق المادة ٣٨ .

ويتم انتخاب قضاة المحكمة لمدة تسع سنوات (١٤٨) ، مع جواز اعادة انتخابهم . وضمانا لعدم تغيير قضاة المحكمة دفعة واحدة ، فقد تقرر ان تنتهى ولاية خمسة من الذين وقع الاختيار عليهم فى أول انتخاب بعد ثلاث سنوات ، وولاية خمسة آخرين بعد ست سنوات ، على أن يتم ذلك بالقرعة بعد أول انتخاب (١٤٩) .

ويقوم كل من الجمعية العامة ومجلس الامن مستقلين ، بانتخاب اعضاء المحكمة ، من قائمة تتضمن أسماء المرشحين من الشعب الاهلية فى محكمة التحكيم الدائمة (١٥٠) ، وهى شعب تتكون من الاشخاص الذين رشحتهم

---

(١٤٦) وتنص المادة ٢/٣ على أنه « إذا كان هناك شخص يمكن اعتباره – فيما يتعلق بعضوية المحكمة – متمتعا برعوية أكثر من دولة واحدة ، فانه يعتبر من رعايا الدولة التى باشر فيها عادة حقوقه المدنية والسياسية » .

(١٤٧) وهى النظام الانجلوسكسونى والنظام اللاتينى والشريعة الإسلامية والنظام الاشتراكى ، ونظاما أمريكا اللاتينية وآسيا .

(١٤٨) اقترح مجمع القانون الدولى فى عام ١٩٥٤ رفع المدة إلى خمس عشرة سنة ضماناً لتوفير مزيد من الاستقرار للمحكمة .

(١٤٩) على عكس الحال بالنسبة لقضاة المحكمة الدائمة للعدل الدولى الذين كانت تنتهى مدة ولايتهم فى وقت واحد .

(١٥٠) وتتم عملية الترشيح طبقا لما تقضى به المادة ١/٥ من النظام الأساسى من أنه=

دولهم فى قائمة قضاة هذه المحكمة . ولا يجوز لأى شعبة أن تسمى إكثر من أربعة مرشحين ، ولا أن يكون بينهم اكثر من اثنين من جنسيتها . كما لا يجوز بأى حال ان يتجاوز عدد مرشحى شعبة ما ضعف عدد المناصب المراد شغلها (مادة ٢/٥ من النظام الاساسى) . ومن المرغوب فيه أن تقوم كل شعبة أهلية ، قبل تقديم أسماء المرشحين ، باستشارة محكمتها العليا ، وكليات الحقوق ، والمعاهد العلمية ، والمجامع الوطنية ، والشعب القومية للمجامع الدولية المتفرغة لدراسة القانون .

ويعتبر المرشحون الذين ينالون الاغلبية المطلقة للاصوات فى الجمعية العامة وفى مجلس الامن منتخبين . ويتم التصويت فى مجلس الامن على أساس عدم التمييز بين أصوات الاعضاء الدائمين ، وأصوات الاعضاء غير الدائمين (مادة ٢/١٠ من النظام الاساسى) . واذا حصل اكثر من مرشح من رعايا دولة واحدة على الاكثرية المطلقة للاصوات فى الجمعية العامة وفى مجلس الامن ، اعتبر أكبرهم سنا هو وحده المنتخب (مادة ٣/١٠) . واذا بقى منصب أو أكثر خاليا بعد أول جلسة تعقد للانتخاب ، عقدت بالاسلوب ذاته ، جلسة ثانية ، ثم ثالثة عند الضرورة (مادة ١١) (١٥١) .

وينتخب القضاة من بينهم رئيسا ونائبا للرئيس لمدة ثلاث سنوات . وقد جرى العمل على شغل هذين المنصبين بالتناوب . وتنعقد المحكمة بكامل هيئتها الا فى حالات استثنائية يحددها النظام الاساسى . ويكون تشكيل المحكمة صحيحا بحضور تسعة قضاة .

وللمحكمة ان تشكل من داخلها دوائر مكونة من ثلاثة قضاة على الاقل للنظر فى قضايا معينة مثل قضايا العمل والمواصلات . ويجوز لها أن تشكل فى أى وقت دائرة للنظر فى قضية معينة ، ويتم تحديد عدد قضاة هذه الدائرة بموافقة الاطراف المتنازعة . وعلى الرئيس والمسجل أن يقيما فى

= على الأمين العام أن يوجه ، قبل ميعاد الانتخاب بثلاثة أشهر ، طلبا كتابيا إلى أعضاء محكمة التحكيم الدائمة التابعين للدول المشتركة فى النظام الأساسى للمحكمة ، وإلى أعضاء الشعب الأهلية ، يدعوهم فيه إلى القيام فى ميعاد معين بتقديم أسماء الأشخاص الذين يقبلون تحمل أعباء عضوية المحكمة .

(١٥١) وتتناول المادة ١٢ شرح أسلوب شغل المنصب الذى يبقى خاليا بعد الجلسة الانتخابية الثالثة .

مقر المحكمة . ولا ينقطع دور انعقاد المحكمة الا خلال فترة الاجازة القضائية التى تحددها المحكمة .

واجبات القضاة وحقوقهم :

يلتزم قضاة المحكمة بمجموعة من الواجبات ، كما يتمتعون بمجموعة من الحقوق والحصانات لضمان نزاهتهم المطلقة ، وحتى لا يكونوا محل شك أو شبهة . فيؤدى القاضى قسما فى جلسة علنية ، قبل مباشرة عمله ،يلتزم فيه بأداء وظائفه بكل شرف ونزاهة وحيدة غير مستوح فى ذلك الا ضميره (١٥٢) . ولا يجوز للقاضى أن يتولى مناصب سياسية او ادارية . كما لا يجوز له الاشتغال بمهن حرة (١٥٣) ، كذلك يمتنع عليه مباشرة وظيفة وكيل أو مستشار أو محام فى اية قضية ، فضلا عن عدم جواز اشتراكه فى قضية سبق أن كانت له فيها صفة الوكيل او المستشار أو المحامى لأحد الاطراف ، أو كانت له فيها صفة العضو فى محكمة اهلية أو دولية أو لجنة تحقيق او اية صفة اخرى (١٥٤) .

ويتمتع القضاة باستقلال كامل فى ادائهم لوظائفهم ، فلا يجوز لهم طلب أو قبول تعليمات أو توجيهات من اى حكومة ، أو حتى من فروع الامم المتحدة أو لجانها . وهم يتقاضون مرتبات عالية (١٥٥) ، الى جانب مايتمتعون به من حصانات وامتيازات المبعوثين الدبلوماسيين فى مباشرة وظائفهم . وهم غير قابلين للعزل ، سواء كان ذلك بطلب من الدولة التى ينتمى القاضى

---

(١٥٢) مادة ٢٠ من النظام الأساسى ، ومادة ٥ من لائحة المحكمة الداخلية .

(١٥٣) مادة ١٦ من النظام الأساسى .

(١٥٤) مادة ١٧ من النظام الأساسى . وقد طبقت هذه المادة فى قضية « نوتوبوم » . المرحلة الثانية ، عام ١٩٥٧ .

وتنص المادة ٢٤ من النظام الأساسى على أنه : « ١ — إذا رأى أحد أعضاء المحكمة ، لسبب خاص ، وجوب امتناعه عن الاشتراك فى الفصل فى قضية معينة فعليه أن يخطر الرئيس بذلك . ٢ — إذا رأى الرئيس لسبب خاص ، أنه لا يجوز أن يشترك أحد أعضاء المحكمة فى الفصل فى قضية معينة فيخطر العضو المذكور بذلك . ٣ — عند اختلاف العضو والرئيس فى مثل هذه الأحوال تقضى المحكمة فى الخلاف » .

(١٥٥) وتصرف هذه المرتبات من ميزانية المحكمة التى تتحملها الأمم المتحدة . وقد بلغت مصروفات المحكمة خلال عام ١٩٧٣ حوالى ١,٩٠٠,٠٠٠ دولار .

لجنسيتها ، أو من فروع الامم المتحدة ، الا اذا أجمع سائر القضاة على أنه قد اصبح غير مستوف للشروط المطلوبة ، وهى عدم القدرة على الاستمرار فى العمل لاسباب صحية او عقلية (١٥٦) . ولا يجوز رد أحد او بعض قضاة المحكمـــة .

القاضى المؤقت Juge «ad hoc» :

لا يتعين على القاضى الذى ينتمى لجنسية دولة طرف فى نزاع معروض على المحكمة ، أن يتنحى عن نظر هذه القضية ، ذلك أنه تم اختيار قضـــاة المحكمة على أساس شخصى ، دون أن يكونوا ممثلين لدولهم . بل لقد أخذت المحكمة بما يعـــرف بنظام القاضى المؤقت أو المختـــار الذى يمارس وظيفة القاضى فى نزاع معين وتنتهى مهمته بالحكم فيه . ومقتضى هذا النظام انه من حق اطراف النزاع ان يكون فى هيئة المحكمة أعضاء من جنسيتهم . فان كان فى هيئة المحكمة عضو من جنسية أحد الاطراف جاز للطرف الآخر ان يختار قاضيا مؤقتـــا من جنسيته ، وان لم يكن بها قضـــاة من جنسية اى من الطرفين ، جاز لهما اختيار قاضيين مؤقتين (١٥٧) . وتتمتع الأطراف بحرية كاملة فى عملية الاختيار . ويكون للقضاة المختارين حق الاشتراك فى الحـــكم على وجه المساواة التامة مع القضاة الاصليين (١٥٨) ، وان كان من الطبيعى ان ينحازوا لوجهة نظـــر دولهم . وفى رأينا أن هـــذا النظام معيب ، لانه لا يستقيم وما يجب أن يتسم به قضاة المحكمة من استقلال وحيدة كاملين .

ثانيا ــ اختصاصات المحكمة :

يخول النظام الاساسى للمحكمـــة اختصاصين ، الأول قضـــائى والثانى افتـــائى .

---

(١٥٦) مادة ١٨ من النظام الأساسى ، ومادة ٦ من لائحة المحكمة .

(١٥٧) قارن هذا الحكم بالمادتين ٣١ ، ٣٢ من الميثاق اللتين تجيزان حضور دول غير أعضاء بمجلس الأمن لمناقشاته ، دون أن يكون لها حق التصويت ، وذلك ان كانت مصالحها متعلقة بهذه المناقشات .

(١٥٨) راجع : مادة ٣١ من النظام الأساسى ، ومادتى ٣ ، ٤ من لائحة المحكمة .

(أ) الاختصاص القضائي للمحكمة :

١ - المتقاضون أمام المحكمة :

تنص المادة ٣٤ من النظام الاساسى على ان « للدول وحدها الحق فى ان تكون اطرافا فى الدعاوى التى ترفع للمحكمة » . وعلى هذا لا يجوز للافراد أو الهيئات الخاصة أو العامة ، ولا للمنظمات الدولية ، ان يكونوا اطرافا فى منازعات معروضة على المحكمة . على ان للدول أن ترفع دعاوى أمام المحكمة، دفاعا عن مصلحة فرد او هيئة خاصة او عامة تابعين لها ، وذلك طبقا للاحكام القانونية الخاصة بشروط ووسائل تبنى الدول لمطالبات رعاياها . اما المنظمات الدولية ، فرغم شخصيتها القانونية التى اكدتها فتوى محكمة العدل الدولية الصادرة فى ١١ أبريل ١٩٤٩ ، الا انه لا يجوز لها ان تكون اطرافا فى دعاوى امام المحكمة ، لان نص المادة ٣٤ صريح فى قصر هذا الحق على الدول وحدها . وقد سبق ان اشرنا الى ان التفرقة بين الدول والمنظمات الدولية فى هذا الصدد لم يعد لها ما يبررها ، خاصة بعد اتساع نشاط المنظمات الدولية ، وزيادة المنازعات المترتبة على ذلك ، مما يدعو الى ضرورة اعادة النظر فى المادة المذكورة ، بما يتيح فتح باب التقاضى أمام كل اشخاص القانون الدولى : الدول والمنظمات الدولية على حد سواء (١٥٩) .

ولا تملك اى دولة حق اللجوء الى المحكمة ، وانما يقصر النظام الاساسى هذا الحق على ثلاث فئات من الدول :

١ - الدول الاعضاء فى الامم المتحدة او التى قد تصبح مستقبلا عضوا فيها : فقد نصت المادة ١/٩٣ من ميثاق الامم المتحدة على أن « يعتبر جميع اعضاء الامم المتحدة بحكم عضويتهم اطرافا فى النظام الاساسى لمحكمة العدل الدولية» . وهكذا تؤدى عضوية الامم المتحدة تلقائيا الى عضوية النظام الاساسى للمحكمة (١٦٠) .

---

(١٥٩) راجع ما سبق ذكره عن الشخصية القانونية للمنظمة الدولية .

(١٦٠) وذلك على عكس ما كان عليه الحال بالنسبة لعضوية النظام الأساسى للمحكمة الدائمة للعدل الدولى .

٢ ـ الدول التى تنضم للنظام الاساسى للمحكمة دون أن تكون أعضاء فى الامم المتحدة : فقد نصت المادة ٢/٩٣ من ميثاق الامم المتحدة على انه يجوز لدولة ليست عضوا فى الامم المتحدة ان تنضم الى النظام الاساسى لمحكمة العدل الدولية ، بشروط تحددها الجمعية العامة لكل حالة ، بناء على توصية مجلس الامن (١٦١) .

وقد حددت الجمعية العامة هذه الشروط ، بقرار اصدرته فى ١١ ديسمبر ١٩٤٦ ، يستلزم تعهد الدولة غير العضو بالامم المتحدة بقبول احكام النظام الاساسى للمحكمة ، والالتزامات الواردة فى المادة ٩٤ من ميثاق الامم المتحدة المتعلقة باختصاص مجلس الامن فى تنفيذ أحكام المحكمة ، والمساهمة فى نفقات المحكمة ، بالقدر الذى تحدده الجمعية العامة . وقد انضمت لعضوية النظام الاساسى للمحكمة ، تطبيقا لهذا النص ، كل من سويسرا وسان مارينو وليشنشتاين واليابان ، (وقد قبلت الاخيرة عضوا بالنظام الاساسى للمحكمة فى عام ١٩٥٤ ، اى قبل انضمامها الى عضوية الامم المتحدة بأكثر من عامين) .

٣ ـ الدول التى ترغب فى التقاضى امام المحكمة دون ان تكون عضوا فى الامم المتحدة او عضوا فى النظام الاساسى للمحكمة : فقد نصت المادة ٢/٣٥ من النظام الاساسى على أن « يحدد مجلس الامن الشروط التى يجوز بموجبها لسائر الدول الاخرى أن تتقاضى أمام المحكمة » .

وقد حدد مجلس الامن هذه القواعد بقرار أصدره فى ١٥ اكتوبر ١٩٤٦ ، وتتمثل فى ضرورة اخطار مسجل المحكمة بقبول هذه الدول اختصاص المحكمة ، وفقا لاحكام ميثاق الامم المتحدة والنظام الاساسى للمحكمة ، ولائحة اجراءاتها الداخلية ، وتعهدها بتنفيذ حكم المحكمة بحسن نية ، وقبول الالتزامات المنصوص عليها فى المادة ٩٤ من الميثاق . ويجوز أن يكون اخطار الدولة بقبول اختصاص المحكمة متعلقا بنزاع معين ، او بطائفة من المنازعات . وحينما تتقاضى مثل هذه الدول أمام المحكمة تصبح فى موقف متساو مع غيرها من الدول الاعضاء فى النظام الاساسى للمحكمة . وقد

---

(١٦١) على عكس الحال بالنسبة للمحكمة الدائمة للعدل الدولى حيث لم يكن نظامها الأساسى ولا عهد العصبة ينصان على أحكام متعلقة بامكان انضمام دول غير أعضاء بالعصبة إلى نظام المحكمة. وكان هذا الانضمام جائزاً دون أى اشراف من مجلس العصبة أو جمعيتها العامة .

قبلت كل من جمهورية المانيا الاتحادية (قبل تمتعها بعضـوية الامم المتحدة) وفيتنام الجنوبية اختصاص المحكمة فى مسائل معينة .

٢ ــ الولاية الاختيارية للمحكمة :

اذا كانت محكمة العدل الدوليـة هيئة دائمة تتمتع بالسلطات اللازمة لممارسة وظائفها ، الا أن الدول الاعضاء فى نظامها الاساسى لم تعترف لهـا بولاية اجبارية . فما زال قبول الدول لعرض النزاع على المحكمة شرطا أوليا لولايتها ، وبمعنى آخر ، فان ولاية هـذه المحكمة ولاية اختيارية ، تستند الى رضا المتنازعين باللجوء اليها ، وتلك سمة يتصف بها القضـاء الدولى بصفة عامة ، تميزه عن القضاء الداخلى صاحب الولاية الجبرية .

وكانت لجنة المتشرعين قد اقترحت ، اثنـاء اعـداد النظام الاساسى للمحكمة الدائمة للعـدل الدولى ، ان تكون ولاية المحكمة جبرية فى شأن المنازعات القانونية ، بحيث تختص المحكمة بالنظر فى هـذه المنازعات اذا رفعها اليها أحد الاطراف ، وبغض النظر عن موافقة الطرف الآخر او عدم موافقته . على أن هذا الاقتراح لم يلق قبولا من غالبيـة أعضـاء عصبة الامم ، التى وافقت على اقتراح آخر للبرازيل بأن تـكون ولاية المحكمة فى الأصل اختيارية ، مـع جواز ان تعلن الدول قبولها للولاية الجبرية فى شأن المنازعات القـانونية (١٦٢) .

وقد أعيد طرح فكرة الولاية الجبرية بالنسبة لمحكمة العدل الدولية أثناء أعمال مؤتمر سان فرانسيسكو ، الا أن اعتراض بعض الدول ، وخاصـة الولايات المتحدة والاتحـاد السوفييتى حال دون اقرارها ، وظلت ولاية محكمة العدل ولاية اختيارية ، بحيث اذا لم يوافق أطراف النزاع جميعا على الالتجاء اليها ، استحال عليها ان تنظر فى النزاع .

حالات ولاية المحكمـة :

تكون المحكمة مختصة بنظر النزاع فى الأحوال الآتية :

١ ــ حالة حدوث اتفاق بين جميع الأطراف المتنازعة على الالتجاء الى

---

(١٦٢) وأن كانت معاهدات الصلح فى عام ١٩١٩ ــ ١٩٢٠ وبعض المعاهدات الأخرى قد فرضت ــ خلافاً لهذا المبدأ ــ الولاية الجبرية للمحكمة على حوالى ١٥ دولة .

المحكمة بمناسبة نشأة نزاع معين . فقـد نصت المادة ١/٣٦ من النظام الاساسى على أن « تشمل ولاية المحكمة جميع القضايا التى يعرضها عليها المتقاضون ، كما تشمل جميع المسائل المنصوص عليها بصفة خاصـة فى ميثاق الامم المتحدة او فى المعاهدات والاتفاقات المعمول بها » . وقبـول الأطراف لولاية المحكمة قد يكون فى شكل اتفاق خاص (compromis) يرسل الى المحكمة أو مسجلها ، متضمنا اقرارهم بعرض النزاع القائم بينهم على المحكمة ، كما قد يكون فى صـورة رضـا ضمنى يستشف من مواقف المتنازعين ، كما لو قاموا بالترافع فى الموضوع أمام المحكمة دون اعتراض أى منهم على ولايتها .

وتشمل ولاية المحكمة فى هذه الحالة جميع أنواع المنازعات التى يعرضها عليها الأطراف سواء كانت قانونية أو سياسية ، طالمـا ان المتنازعين قد تراضوا على رفعها للمحكمة ، ذلك أن نص المادة ١/٣٦ يلزم المحكمة بقبول كل القضايا المعروضة عليها .

٢ — حالة وجـود اتفاقيات ثنائية أو جماعية تقـرر ولاية المحكمة الاجبارية بشأن المنازعات المتعلقة بتفسير هـذه الاتفاقيات أو تنفيذها . ويوجد الآن عدد كبير من الاتفاقيات التى تقرر مثل هذه الولاية ، مثـل اتفاقيات الوصاية والمواثيق المنشئة للوكالات المتخصصة .

وتجدر الاشارة الى ان بعض الاتفاقيات المنشئة لنظام تحكيم فى نزاعات معينة ، تخول رئيس محكمة العدل الدولية سلطة اختيار المحكمين فى حالة عدم اتفاق الأطراف على ذلك .

٣ — حالة اعلان قبـول الاختصاص الالزامى للمحكمة (La clause facultative de juridiction obligatoire) ، ومقتضاه ان لأى من الدول التى تملك حق التقاضى أمام المحكمة أن تلتزم مسبقا ، اى قبل نشوء النزاع وبصـفة عامة ، وليس بمناسبة نزاع معين ، بالاعتراف بالولاية الجبرية للمحكمة فى المنـازعات القانونية التى تقوم بينها وبين دولة تقبـل نفس الالتزام . فقد نصت المـادة ٢/٣٦ من النظام الاساسى على أن « للدول الأطراف فى النظام الاساسى أن تصرح ، فى أى وقت ، بأنها بمقتضى تصريحها هذا ، ودون حاجة الى اتفاق خاص ، تقـر للمحكمة بولايتها الجبرية فى نظر جميـع المنازعات القانونية التى تقوم بينها وبين دولة تقبـل الالتزام نفسه ، متى كانت هذه المنازعات القانونية تتعلق بالمسائل الآتية :

(أ) تفسير معاهدة من المعاهدات .

(ب) اية مسألة من مسائل القانون الدولى .

(جـ) تحقيق واقعة من الوقائع التى اذا ثبتت كانت انتهاكا لالتزام دولى .

(د) نوع التعويض المترتب على انتهاك التزام دولى ومدى هذا التعويض » .

ويتضح من النص أن الدولة التى تقبل شرط الاختصاص الالزامى لاتلتزم به الا فى مواجهة الدول التى قبلته ، بمعنى انه لا يجوز لدولة أن تقاضى دولة اخرى امام المحكمة على اساس قبول الأخيرة للشرط المذكور ، الا اذا كانت هى نفسها قد قبلت هذا الالتزام (١٦٣) . كما ان المنازعات المعروضة على المحكمة اعمالا لهذا الاعلان ، لابد وان تكون منازعات قانونية متعلقة بمسألة من المسائل الواردة فى النص .

وتقضى المادة ٣/٣٦ بأن الاعلان بقبول الاختصاص الالزامى قد يكون مطلقا دون قيود ، او بتحفظات ، كأن يعلق بشرط التبادل من جانب عدة دول او دول معينة بذاتها ، كما انه قد يقيد بمدة معينة او بالنص على انه لا يسرى بالنسبة للمنازعات المتعلقة بالاختصاص الداخلى .

وكانت الولايات المتحدة الامريكية قد اخذت فى اعلان قبولها الاختصاص الالزامى للمحكمة ، الصادر فى ١٤ أغسطس ١٩٤٦ ، بصيغة تتنافى مع فكرة الالتزام ، تقرر أن قبول هذه الدولة الاختصاص الالزامى لا يشمل المنازعات التى تدخل فى صميم سلطانها الداخلى « وفقا لما تقرره الولايات المتحدة الامريكية نفسها » . ويطلق على هذه الصيغة اصطلاح « التحفظ التلقائى » (réserve automatique) أو «حق التفسير الذاتى» (auto-interprétation).

وقد اخذت بهذه الصيغة عدة دول منها : فرنسا فى ١٨ فبراير ١٩٤٧ ،

---

(١٦٣) راجع :
Verzijl (J.H.W.), «La clause d'acceptation bilatérale ou multilatérale de la juridiction obligatiore de la C.I.J.», Mélanges Gidel, 1960, p. 577.

وباكستان فى ٢٢ يونية ١٩٤٨ ، والهند فى ٧ يناير ١٩٥٦ ، والسودان فى ٢ يناير ١٩٥٨ . الا أن هذه الصيغة لاقت اعتراضات كثيرة ، باعتبار انها تؤدى الى أن يكون اخضاع نزاع لمحكمة العدل متوقفا فى النهاية على موقف طرف فيه ، مما لا يتفق وفكرة الولاية الجبرية للمحكمة ، وبمعنى آخر ، فانه لا يمكن القول بوجود التزام اذا كان الطرف المتنازع يملك ، بمطلق ارادته ، تقرير ما اذا كانت مسألة ما تعد داخلية ، وبالتالى يحرم المحكمة من بحثها (١٦٤) .

وقد اخذت الحكومة البريطانية ، رغم انتقادات كبار الفقهاء الانجليز بصيغة قريبة من الصيغة الامريكية ، عندما أعلنت أن قبولها اختصاص المحكمة الالزامى لا ينصرف الى « المسائل المتعلقة بأمنها الوطنى » ، وهو اصطلاح غير محدد .

هذا وقد عدلت الولايات المتحدة وفرنسا وبريطانيا وغيرها من الدول عن هذه الصيغة ، بحيث يكون تقرير ما اذا كانت مسألة ما من الاختصاص الداخلى للدول أم لا ، من سلطة محكمة العدل الدولية نفسها .

وكان مجمع القانون الدولى قد أقر فى دورته ، التى عقدها فى مدينة غرناطة عام ١٩٥٦ ، نموذجا لاعلان قبول الاختصاص الالزامى ، بشأن اتفاقية ما على النحو الآتى : « كل نزاع يتعلق بتفسير أو تطبيق الاتفاقية يعد من الاختصاص الالزامى لمحكمة العدل الدولية ، بحيث اذا لجأ اليها أى طرف فى النزاع ، اختصت بنظره ، بناء على هذا الطلب » .

ويقضى النظام الاساسى لمحكمة العدل بأن يتم ايداع اعلان قبول الاختصاص الالزامى للمحكمة لدى الامين العام للامم المتحدة ، الذى يتولى ارسال صور منه الى الدول الأطراف فى النظام الاساسى والى مسجل المحكمة (مادة ٤/٣٦) . ومن أمثلة هذه الاعلانات اعلان مصر فى ١٨ يوليو

---

(١٦٤) راجع فى نقد هذه الصيغة :

Rousseau (Ch.), «L'indépendance de l'Etat dans l'ordre international», R.C.A.D.I., 1948, t. 73, p. 247; Hudson (M.) «The Twenty-First Year of the World Court», A.J.I.L., 1947, vol. 41, p. 9-14; Visscher (Charles de), «Reflections On The Present Prospects of International Adjudication», A.J.I.L., 1956, vol. 50, p. 467-474.

عام ١٩٥٧ قبول الاختصاص الالزامى لمحكمة العدل الدولية ، لمدة عشر سنوات ، فى كل المنازعات القانونية التى تنشأ بشأن تطبيق اتفاقية القسطنطينية المبرمة فى عام ١٨٨٨ ، والمتعلقة بالملاحة فى قناة السويس .

وقد بلغت اعلانات قبول الاختصاص الالزامى للمحكمة ، فى نهاية عام ١٩٧٣ ، ستة واربعين اعلانا ، الا انها اصبحت خمسا واربعين منذ ٢ يناير عام ١٩٧٤ ، عندما اعلنت فرنسا سحب قبولها للولاية الالزامية للمحكمة .

هل تعتبر توصية مجلس الامن باحالة نزاع على محكمة العدل الدولية حالة من حالات الولاية الاجبارية ؟

لما كان لمجلس الامن أن يوصى ، طبقا لاحكام المادة ٣٦ من ميثاق الامم المتحدة ، فى اى مرحلة من مراحل نزاع معين ، بعرضه على محكمة العدل الدولية ، اذا كان نزاعا قانونيا ، فقد ثار الخلاف حول مدى الزام مثل هذه التوصية بالنسبة للاطراف المتنازعة ، وكان ذلك بشأن توصية مجلس الامن فى عام ١٩٤٧ بعرض النزاع القائم بين انجلترا والبانيا ، بسبب ما لحق بالسفن الانجليزية من أضرار فى مضيق كورفو ، على محكمة العدل الدوليـــة .

وكان من رأى انجلترا أن توصية مجلس الامن بالالتجاء الى محكمة العدل تعد ملزمة قانونا لاطراف النزاع ، وتشكل بالتالى حالة من حالات الاختصاص الالزامى للمحكمة ، وذلك على اساس ان التوصيات التى يصدرها مجلس الامن طبقا لاحكام الفصل السادس من الميثاق ، تعتبر قرارات ملزمة .

ويعارض الفقه الغالب هذا الراى استنادا الى نص المادة ٣٦ من الميثاق الذى يتحدث عن « توصية » ، ومن ثم لا تتمتع بقيمة قانونية ملزمة ، والى أحكام النظام الاساسى للمحكمة الذى يجعل اختصاصها الالزامى استثناء ، ويحدد على سبيل الحصر حالاته (١٦٥) .

---

(١٦٥) راجع فى الرد على الآراء المختلفة التى أثيرت بصدد هذه المسألة فى قضية مضيق كورفو ، مجموعة أحكام المحكمة وآرائها الاستشارية ، ١٩٤٧ — ١٩٤٨ ، ص ١٧ وما بعدها .

هذا ، وتتولى المحكمة بنفسها البت في مسألة اختصاصها ، وهو مايطلق عليه نظام « الاختصاص بنظر الاختصاص » (la compétence de la compétence). فقد نصت المادة ٦/٣٦ من النظام الاساسي على أنه « في حالة قيام نزاع في شأن ولاية المحكمة تفصل المحكمة في هذا النزاع بقرار منها » (١٦٦) .

(ب) الاختصاص الافتائي للمحكمة :

تباشر محكمة العدل الدولية ، الى جانب وظيفتها الاساسية : القضاء في المنازعات ، مهمة ابداء الرأى القانوني في المسائل التي يطلب فيها منها ذلك (١٦٧) . وقد خولتها المادة ١/٩٦ من ميثاق الامم المتحدة سلطة اصدار آراء استشارية (avis consultatifs) ، أي غير ملزمة ، في المسائل القانونية التي تطلب الجمعية العامة أو مجلس الامن الرأى فيها . كما ان لسائر فروع الهيئة والوكالات المتخصصة المرتبطة بها ، ممن يجوز ان تأذن لها الجمعية العامة بذلك في أي وقت ، أن تطلب أيضا من المحكمة آراء استشارية لما يعرض لها من المسائل القانونية الداخلة في نطاق أعمالها (مادة ٢/٩٦ من الميثاق) .

ويتضح من النص أن اختصاص المحكمة الافتائي قاصر على المسائل القانونية ، وذلك بخلاف الاختصاص القضائي الذي يمتد الى كل ما يتفق الأطراف على عرضه من منازعات ، سواء كانت قانونية أو سياسية . كما يتضح ان طلب الافتاء قاصر على هيئات دولية معينة ، وبشرط الترخيص لها بذلك من قبل الجمعية العامة . فليس للدول ، ولا للهيئات العامة أو الخاصة ، ولا للافراد حق طلب فتوى من المحكمة . وقد رخصت الجمعية العامة بحق طلب الآراء الاستشارية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي ومجلس الوصاية واللجنة المؤقتة للجمعية العامة ولجنة النظر في أحكام

---

(١٦٦) وتقرر المادة ٦٢ من لائحة إجراءات المحكمة نفس المعنى . راجع د. ابراهيم شحاته :

«The Power of the International Court to determine its own jurisdiction», The Hague, 1965, p. 147.

(١٦٧) يأخذ النظام القضائي الانجلوسكسوني ، على عكس النظام القضائي اللاتيني ، بفكرة الاختصاص الافتائي لبعض المحاكم ؛ كما يأخذ نظام مجلس الدولة في فرنسا ومصر بهذه الفكرة .

المحكمة الادارية للامم المتحدة ، كما رخصت به للغالبية العظمى من الوكالات المتخصصة المرتبطة بالامم المتحدة (١٦٨) .

ويتم عرض المسائل المطلوب ابداء الراى فى شأنها بطلب كتابى ، مرفقة به المستندات التى تساعد على توضيحها . ويقوم مسجل المحكمة بابلاغ طلب ابداء الراى دون ابطاء الى الدول التى يحق لها الحضور امام المحكمة والتى ترى المحكمة ، او يرى رئيسها ، فى حالة عدم انعقادها، انها تستطيع أن تقدم معلومات فى الموضوع (١٦٩) .

ويمكن للمحكمة ان تطلب من بعض المنظمات الدولية او الدول المعنية بموضوع الفتوى ، تقديم مذكرات مكتوبة أو شفهية . وتقوم المحكمة ، بعد تجميع كل المعلومات اللازمة لابداء الراى ، بالمداولة السرية . وتستغرق المداولات عادة مدة شهر ، تعلن المحكمة فى نهايتها الراى الافتائى ، فى جلسة علنية .

والآراء الاستشارية للمحكمة لا تلزم الجهة التى طلبتها . فهى كتعبير عن الراى القانونى ، ذات قيمة ادبية كبيرة ، الا انها لا تتمتع بصفة الالزام . وقد تدعو الاعتبارات السياسية الى عدم الأخذ بها . ولكن جرى العمل فى الامم المتحدة والوكالات المتخصصة على احترام هذه الآراء كما لو كانت ملزمة قانونا ، بحيث اصبحت قيمتها تعادل ، فى الواقع ، قوة الاحكام الملزمة (١٧٠) .

---

(١٦٨) وهذا حكم مستحدث لم يكن له وجود فى ظل عصبة الأمم، حيث لم يكن يملك طلب الافتاء من المحكمة الدائمة للعدل الدولى إلا مجلس العصبة والجمعية العامة.

راجع قائمة هذه الوكالات فى :

United Nations, «The International Court of Justice», New York, 1975, p. 11 — 12.

(١٦٩) وتتبع المحكمة فى مباشرة وظيفة ابداء الرأى الاستشارى نفس القواعد التى تجرى عليها فى شأن المنازعات القضائية – مادة ٦٨ من النظام الأساسى.

(١٧٠) راجع جودريش وهامبرو ، المرجع السابق الإشارة إليه ، ص ٣٧٥ .

وراجع أيضاً :

Bowett (D.W.), «The Law of International Institutions», 1970, p. 252 - 259; Leland (M.), «The Nature of the Advisory Opinion of the Permanent Court of International Justice», A.J.I.L., October 1938, p. 738.

ويتعين على المحكمة ، فى رأينا ، أن تصـــدر الفتوى اذا ما طلبت منها ، ذلك أنه رغم عـــدم وضـــوح النص حول مدى التزام المحكمة بالرد على طلب الفتوى ، وعدم تعرض الاعمال التحضيرية للنظام الاساسى لهذه النقطة ، الا ان قواعد التفسير تقضى بهذا الالزام ، باعتبار ان المحكمة فرع من فروع الامم المتحدة وظيفته مد الهيئة والوكالات المتخصصة بالرأى القـانونى فى المسائل الخلافية . واذا كان لا يمكن للمحكمة ان تتخلى عن اصدار حكمها عند توافر شروط الاختصاص القضائى ، والا كانت مرتكبة لجريمة انكار العدالة ، فمن رأينا أن امتناعها عن اصدار رأى استشارى عنـــد توافر شروط الاختصاص الافتائى ، يعد نكوصا منها عن اداء واجباتها (١٧٧) . ولم يحدث أن رفضت محكمة العدل الدولية اصـــدار آراء استشارية فى مسائل قانونية معروضة عليها .

وقد ثار خلاف حول اشتراط موافقة الدول على طلب رأى استشارى اذا كان موضوع هـــذا الطلب يمس مصالحها . فقد كان من راى البعض ان اصدار الرأى فى هذه الحالة دون الحصول على موافقة هذه الدول انمـا يعتبر وسيلة غير مباشرة لاصدار أحكام على الدول دون رضاها بالالتجاء الى المحكمة ، الا ان المحكمة رفضت تعليق اصدار الراى على موافقة الدول المتاثرة مصالحها به ، على أساس أن العبرة بالجهة التى طلبت ابداء الرأى . فما دام طلب الراى صادرا عن فرع من الامم المتحدة أو الوكالات المتخصصة المرخص لهـا بذلك ، فلا عبرة بمـدى تعلق الراى المطلوب بمصـالح بعض الدول .

فتاوى المحكمة وسيلة استئناف لاحكام المحكمة الادارية للامم المتحدة :

هناك صور جـديدة لطلب راى استشارى من محكمة العدل الدوليـة استحدثها النظام الاساسى للمحكمـة الادارية للامم المتحـدة حيث تنص

---

(١٧١) ولا يمكن فى هذا الشأن القياس على موقف المحكمة الدائمة للعدل الدولى التى امتنعت عن إصدار فتوى فى مسألة كاريليا الشرقية ، ذلك أن هذه المحكمة لم تكن فرعا من فروع عصبة الأمم . انظر عكس هذا الرأى عند Bowett ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص٢٥٤ ؛ ود. عائشة راتب ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ١٩٣ ؛ ود. محمد طلعت الغنيمى ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٧٣٨ ، ٧٤٢ .

المادة ١١ منه على جواز الالتجاء ، وفق شروط معينة ، الى محكمة العدل الدولية بطلب رأى استشارى ، اذا كان هناك اعتراض على حكم المحكمة الادارية طبقا لاحكام النظام الاساسى لهذه المحكمة الاخيرة . اذ يملك كل من امين عام الامم المتحدة او أى دولة عضو ، أو الموظف صاحب الشأن ، أن يطلب الى لجنة اعادة النظر فى أحكام المحكمة الادارية احالة المسألة التى صدر بشأنها حكم المحكمة الادارية الى محكمة العدل الدولية للحصول على رأى استشارى بشأنها (١٧٢) . ولهذه اللجنة أن تجيز أو لا تجيز عرض الموضوع على محكمة العدل ، فان وافقت على طلب الرأى الاستشارى فكأنها ، فى الواقع ، تقر استئناف حكم المحكمة الادارية امامها .

ثالثا ــ الاجراءات امام المحكمة :

وضعت المحكمة فى ٦ مايو ١٩٤٦ لائحة اجراءات داخلية ، تطبيقا لحكم المادة ٣٠ من النظام الاساسى للمحكمة . وتنظم هذه اللائحة ، الى جانب المواد من ٣٩ الى ٦٤ من النظام الاساسى ، قواعد الاجراءات امام المحكمة .

ولمحكمة العدل قلم كتاب يراسه مسجل (greffier) ويتم رفع القضايا الى المحكمة اما باعلان الاتفاق الخاص الذى تم بين الدول المتنازعة حول رفعها للمحكمة ، واما بطلب كتابى اذا كان المتنازعون من الدول التى سبق أن قبلت الولاية الجبرية للمحكمة . ويجب أن يكون الاعلان او الطلب متضمنا تعيين موضوع النزاع وبيان المتنازعين . ويقوم مسجل المحكمة بابلاغ هذا الطلب فور وصوله الى المعنيين به (١٧٣) ، وكذلك الى أعضاء الامم المتحدة ، عن طريق الامين العام للهيئة ، والى أية دولة أخرى يحق لها الحضور امام المحكمة (١٧٤) .

ويمثل الدول أطراف النزاع أمام المحكمة وكلاء عنهم (agents) . ويعتبر

---

(١٧٢) وتقرر نفس الحكم المادة ١٢ من النظام الأساسى للمحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية .

(١٧٣) مادة ٣٢ من لائحة اجراءات المحكمة .

(١٧٤) مادة ٣٢ ، مادة ٣٣ من لائحة اجراءات المحكمة .

هؤلاء الوكلاء ممثلين لهذه الدول ، ومن ثم فهى تتقيد بالتصرفات الصادرة عنهم . ويستعين الوكلاء ، فى الاجراءات المتعلقة بالخصومة ، بمستشارين أو محامين أمام المحكمة .

وتجيز المادة ٦٢ من النظام الاساسى للمحكمة حق طلب التدخل فى الخصومة المعروضة عليها ، للدول صاحبة المصالح القانونية التى يمكن أن تتأثر بالحكم فى القضية . واذا كانت المسألة المعروضة متعلقة بتفسير اتفاقية تضم اطرافا غير الدول المتنازعة بشأنها ، تعين على مسجل المحكمة أن يخطر هذه الدول دون تأخير . ومن حق هذه الدول ، بعد اخطارها ، أن تتدخل فى الدعوى ، وان تدخلت فان التفسير الذى تقضى به المحكمة يصبح ملزما لهـا .

وتنقسم الاجراءات امام المحكمة الى اجراءات كتابية واخرى شفوية . وتشمل الاجراءات الكتابية اعلان المحكمة والخصوم بالمذكرات والردود وكافة الأوراق والمستندات . اما الاجراءات الشفوية فتشمل أقوال الشهود والخبراء والمستشارين والمحامين (١٧٥) .

وللمحكمة ، طبقا لنص المادة ٤١ من النظام الاساسى ، أن تقرر اتخاذ تدابير مؤقتة بقصد حفظ حقوق الدول المتنازعة ، الى أن يصدر الحكم النهائى فى موضوع النزاع .

وتأخذ المحكمة بمبدأ علانية الدعوى ، حيث يتم اخطار الدول والامم المتحدة بها ، كما يمكن للجمهور حضور الجلسات ، ما لم تقض المحكمة بغير ذلك . فضلا عن انه يتم نشر المرافعات والوثائق ومحاضر الجلسات ، فى مطبوعات المحكمة .

ولغات المحكمة الرسمية هى الفرنسية والانجليزية . غير أن للمحكمة أن تجيز استخدام غير هاتين اللغتين ، وتصدر أحكام المحكمة باللغتين معا، مع تحديد النص الرسمى الذى يرجع اليه عند الخلاف فى التفسير .

---

(١٧٥) ويجوز للمحكمة أن تعهد فى أى وقت إلى فرد أو جماعة أو مكتب أو لجنة أو أية هيئة أخرى تختارها ، أن تقوم باجراء تحقيق أو أن تبدى رأيا فنيا — مادة ٥٠ من النظام الأساسى .

رابعا ــ القواعد القانونية الواجبة التطبيق :

تفصل المحكمة فى المنازعات التى ترفع اليها وفقا لقواعد القانون الدولى التى حددتها المادة ١/٣٨ من النظام الاساسى ، ومصادرها الأصلية ثلاث هى : الاتفاقات الدولية العامة والخاصة التى تضع قواعد معترفا بها صراحة من جانب الدول المتنازعة ، والعرف الدولى المقبول بمثابة قانون كما دل عليه تواتر الاستعمال ، ومبادىء القانون العامة التى أقرتها الامم المتمدينة . على أن هناك مصدرين احتياطيين يجوز للمحكمة الرجوع اليهما على سبيل الاستئناس لتحديد مضمون القاعدة القانونية ، دون أن تملك تأسيس الحكم عليهما ، وهما أحكام المحاكم ومذاهب كبار المؤلفين فى القانون العام فى مختلف الامم .

على ان للمحكمة ، وفقا لحكم المادة ٢/٣٨ ، أن تفصل فى القضية المرفوعة امامها بتطبيق مبادىء العدل والانصاف (ex aequo et bono) ، وذلك دون التزام بالقواعد القانونية السابق ذكرها ، متى وافق أطراف الدعوى على ذلك . ومقتضى هذا الحكم ان للمحكمة أن تستبعد قواعد القانون الوضعى التى تعتبرها غير عادلة ، متى خولها الأطراف هذه السلطة ، ووافقت على ممارستها .

وتجدر الاشارة الى أن محكمة العدل الدولية قد أسهمت وهى بصدد تفسير قواعد القانون الدولى الوضعية فى سد بعض الثغرات فى هذا القانون ، محققة بذلك هدف تشجيع تطوير القانون الدولى الذى نصت عليه المادة ١٣ من ميثاق الامم المتحدة . وقد باشرت المحكمة هذه المهمة عن طريق آرائها الاستشارية بصفة خاصة ، وفيما يتعلق بتفسير ميثاق الامم المتحدة بالذات ، بما يتفق ومتطلبات التطور السريع فى العلاقات الدولية والتنظيم الدولى .

وقد اعتبر البعض ذلك تجاوزا لمهمة القاضى الذى يجب أن يكون ، كما قال « مونتسكيو » مجرد لسان ينطق بالقانون ، والا تحول الى سلطة تشريعية .

ومن المسلم به أن محكمة العدل الدولية لا تملك أن تلعب دور المشرع ، الا اذا خولت سلطة القضاء وفقا لقواعد العدل والانصاف ، وأنها لا يمكن أن تخالف قواعد قانونية وضعية أو تعدل فيها ، حتى وان اقتنعت بأنها

غير عادلة أو غير مناسبة . على اننا نعتقد انها عندما تسد النقص فى قواعد القانون الدولى ، انما تؤدى وظيفة اساسية يتعين عليها القيام بها ، شأن اى قاض لا تسعفه القواعد الوضعية فى حل المشاكل المعروضة عليه ، اذ لا يمكنها التحلل من اصدار الحكم بحجة عدم كفاية القواعد الوضعية . والا ارتكبت جريمة انكار العدالة (١٧٦) .

خامسا — احكام المحكمة :

يعلن رئيس المحكمة عند انتهاء اجراءات المرافعة وتقديم المذكرات والوثائق ختام المرافعات وانسحاب المحكمة للمداولة السرية فى الحكم . وتصدر المحكمة حكمها بأغلبية القضاة الحاضرين ؛ وفى حالة تساوى الأصوات يرجح جانب الرئيس أو من يقوم مقامه .

ويجب ان يبين الحكم ، طبقا للمادة ١/٥٦ من النظام الاساسى ، الاسباب التى بنى عليها ، والتى يجب أن تستند الى القواعد القانونية الواجبة التطبيق . وتقضى المادة ٢/٥٦ بأن يبين الحكم اسماء القضاة الذين اشتركوا فيه . فاذا لم يكن الحكم صادرا كله أو بعضه باجماع القضاة ، كان من حق كل قاض أن يصدر بيانا مستقلا بوجهة نظره الخاصة . وقد تكون وجهة النظر هذه مخالفة لحكم المحكمة (رأى مخالف) (opinion dissidente) وقد تكون متفقة فى النتيجة مع ما وصل اليه الحكم وانما مختلفة معه فى اسبابها كلها او بعضها (رأى منفرد) (opinion individuelle) . ويتم نشر الآراء المخالفة والمنفردة لاحقة لمنطوق الحكم (١٧٧) .

ويصدر حكم المحكمة نهائيا غير قابل الاستئناف أو لأى طريق من طرق الطعن العادية ، غير انه يجوز عند النزاع على مدلول الحكم أن تقوم المحكمة بتفسيره بناء على طلب اى طرف من أطرافه (١٧٨) . كما يمكن الطعن فى

---

(١٧٦) راجع مؤلفنا :

«Le rôle de la Cour Internationale de Justice dans l'interprétation et la création des règles du droit international», Le Caire, 1967, p. 361 - 362.

وانظر عكس هذا الرأى عند : د. عائشة راتب ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ١٩٦ .

(١٧٧) وقد تأثر النظام الأساسى للمحكمة فى الأخذ بهذا الحكم ببعض أوضاع النظام =

الحكم عن طريق التماس اعادة النظر ، بسبب تكشف واقعـة حاسمة فى الدعوى كانت مجهولة عند صدور الحكم من كل من المحكمة والطرف الذى يلتمس اعادة النظر ، بشرط الا يكون جهل الطرف المذكور لهذه الواقعـة ناشئا عن اهمال منه . ويجب أن يقـدم التماس اعادة النظر الى المحكمة خلال ستة شهور على الاكثر من تاريخ تكشف الواقعة الجديدة . ولا يجوز تقديمه ، بأى حال ، بعد انقضاء عشر سنوات من تاريخ صدور الحكم (١٧٩). ويتحمل كل طرف فى الدعوى مصاريف الاجراءات ، ما لم تقـرر المحكمة غير ذلك .

تنفيذ الاحـكام :

يتمتع حكم المحكمة ، طبقا للمادة ٥٩ من النظام الاساسى ، بقوة الشىء المحكوم فيه ، فى مواجهـة أطراف النزاع دون غيرهم ، وبخصوص النزاع الذى تم الفصـل فيه فقط . وهو حـكم واجب النفاذ ، فقـد نصت المادة ١/٩٤ من ميثاق الامم المتحدة على ان : « يتعهد كل عضو من اعضـاء الامم المتحدة بأن ينزل على حكم محكمة العدل الدولية فى اية قضية يكون طرفا فيها » . كما يضيف الميثاق حكما متعلقا بجواز التنفيذ الجبرى لاحكام المحكمة ، فقد قررت المادة ٢/٩٤ منه على انه : « اذا امتنع احد المتقاضين فى قضية ما عن القيام بما يفرضه عليه حكم تصـدره المحكمة ، فللطرف الآخر ان يلجأ الى مجلس الامن ، ولهذا المجلس ، اذا رأى ضرورة لذلك ، ان يقدم توصياته او يصدر قرارا بالتدابير التى يجب اتخاذها لتنفيذ هذا الحـكم » (١٨٠) .

وهكذا يكون التزام المتقاضين باحترام احـكام محكمة العـدل الدولية خاضعا لامكانية التنفيذ الجبرى ، بواسطة مجلس الامن ، شأن الاحكام التى

= القضائى الإنجليزى ؛ ذلك أن أحكام المحاكم فى البلاد التى تأخذ بالنظام القانونى اللاتينى تصدر باسم المحكمة ككل ، ولا يجوز الإشارة إلى القضاة المعارضين أويسمح بنشر وجهة نظرهم ، وذلك منعا لاحتمالات التشكيك فى الحكم .

(١٧٨) مادة ٦٠ من النظام الأساسى للمحكمة .

(١٧٩) مادة ٦١ من النظام الأساسى للمحكمة .

(١٨٠) وكانت المادة ٤/١٣ من عهد عصبة الأمم تقرر أنه فى حالة عدم تنفيذ حكم محكمة تحكيم أوحكم قضائى ، يجوز لمجلس العصبة أن يقترح الوسائل التى تكفل تنفيذه .

تصدر عن القضاء الداخلى ، والتى تتولى السلطة التنفيذية تنفيذها بالقوة عند الاقتضاء . ومن البديهى أنه لا يشترط لتدخل مجلس الامن ، أن يكون قد ترتب على عدم التنفيذ اخلال بالسلم أو تهديد له يخول المجلس التدخل طبقا لاحكام الفصل السابع ، والا لما كان قد ورد نص خاص بالتنفيذ الجبرى لاحكام المحكمة بواسطة المجلس (١٨١) .

هل نجحت محكمة العدل الدولية فى رسالتها ؟

ان محكمة العدل الدولية جهاز دولى هام فى مجتمع التنظيم الدولى ، باعتبارها الفرع الوحيد الذى يملك اصدار قرارات ملزمة للدول دون تأثر بالتكتلات والصراعات السياسية داخل الهيئة العالمية ، وباعتبارها وسيلة تسوية الزامية للمنازعات الدولية عن طريق القانون . وقد أسهمت المحكمة، فى حدود الالتجاء اليها ، فى حل بعض المنازعات وفى توضيح قواعد القانون الدولى وتطويرها ، بل وسد بعض نواحى النقص فيها . الا أنه من الملاحظ أن حالات الإلتجاء للمحكمة ، وخاصة لمباشرة اختصاصها القضائى ، حالات نادرة ، وأن اعلانات قبول الاختصاص الالزامى للمحكمة تتضمن من التحفظات ما يفرغها من قيمتها الالزامية . ويرجع ذلك الى أن الدول ، تمسكا منها بمبدأ السيادة وحرصا على مصالحها الذاتية ، ما زالت تؤثر وسائل التسوية السياسية بما تتيحه لها من فرص المساومة وعدم الالتزام بحل لا ترضى عنه ، على التسوية القضائية .

على أن محكمة العدل الدولية لعبت دورا هاما ، لاسيما عن طريق آرائها الاستشارية ، فى توضيح كثير من المسائل القانونية المتعلقة بتفسير مواثيق المنظمات الدولية . وقد قدمت التفسيرات بكثير من المرونة ، مما يحقق المصلحة العامة ويؤدى الى مسايرة النصوص الدولية للتغييرات الحديثة فى المجتمع الدولى . هذا فضلا عما أدى اليه نشر آراء القضاة المخالفة أو المنفردة من اثراء لفقه القانون الدولى ، وذلك بما تضمنته من دراسات عميقة لكثير من القواعد القانونية .

---

(١٨١) راجع جودريش وهامبرو ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٣٧٣ - ٣٧٤ .

المبحث السادس

الامانة العامة

الامانة العامة فرع رئيسي من فروع الهيئة ، طبقا لنص المادة ١/٧ من الميثاق . وهي ، كجهاز اداري وفني دائم ، تعمل بالتنسيق مع باقي الفروع ، من أجل المصلحة الدولية المشتركة .

وتتكون الامانة من امين عام (Secrétaire général) ، وعدد من الموظفين يكفي لمواجهة حاجات الهيئة ، يعملون تحت اشرافه ورئاسته .

أولا — الامين العام :

(أ) تعيينه :

الامين العام هو قمة الجهاز الاداري في الامم المتحدة ، وهو يلعب دورا اساسيا في نشاطها ، مما يستدعي أن يكون من يشغل هذا المنصب شخصية مرموقة ومؤثرة في عالم العلاقات الدولية ، وأن يكون اختياره بواسطة الأجهزة الرئيسية في المنظمة الدولية ، ولذلك نصت المادة ٩٧ على أن تقوم الجمعية العامة « بتعيينه » (١٨٢) ، بناء على توصية مجلس الامن . ويصدر قرار المجلس ، باعتباره متعلقا بمسألة موضوعية ، بأغلبية تسعة اعضاء على الأقل ، تتضمن اجماع الدول الكبرى ، أما قرار الجمعية العامة فيكون بالأغلبية المطلقة للاعضاء الحاضرين المشتركين في التصويت ، لان هذا الموضوع لم يرد ضمن المسائل التي اشترطت المادة ٢/١٨ أن يتم التصويت عليها بأغلبية الثلثين .

ولم يشر ميثاق الامم المتحدة الى مدة خدمة الامين العام ولا الى جواز تجديدها من عدمه (١٨٣) ، الا أن الجمعية العامة أصدرت في مستهل نشأتها

---

(١٨٢) وكان مشروع المادة في مقترحات دومبرتون أوكس يتحدث عن « انتخاب » الأمين العام . ويبدو أن الهدف من تغيير اللفظ هو عدم الإيحاء بأن للأمين العام دور سياسي كبير .

(١٨٣) ولكن المسألة أثيرت في سان فرانسيسكو ، وكان من رأي الدول الكبرى أن يكون التعيين لمدة ثلاث سنوات مع جواز تجديدها .

قرارا بتحديد هذه المدة بخمس سنوات مع جواز تجديدها . وقد جرى العمل داخل الامم المتحدة على اختيار الامين العام من الشخصيات السياسية الهامة فى الدول الصغرى لضمان عدم التحيز لاحدى الدول الكبرى . وذلك على عكس عصبة الامم التى كانت تجرى على تعيين الامين العام بها من بين كبار الموظفين الاداريين فى الدول الكبرى (بريطانيا وفرنسا) . وقد قامت الامم المتحدة بتعيين « تريجفى لى » كأول أمين عام لها فى أول فبراير ١٩٤٦ ، وهو نرويجى الجنسية ، وكان وزيرا للخارجية فى بلاده . وعندما بحثت فى نهاية عام ١٩٥٠ تجديد مدة خدمته ، استخدم الاتحاد السوفييتى الفيتو ضد التجديد ، لاتهامه الامين العام بالتحيز للولايات المتحدة . وعندما تعذر اتفاق الدول الكبرى على مرشح ، قررت الجمعية العامة فى أول نوفمبر ١٩٥٠ بقاء « تريجفى لى » مدة ثلاث سنوات اخرى . وقد كان هذا الاجراء غير القانونى محل اعتراض من الكثيرين ، لان نصوص الميثاق صريحة فى ضرورة موافقة مجلس الامن على تعيين الامين العام (١٨٤) . وجاء « داج همرشلد » فى ١٠ أبريل ١٩٥٣ امينا عاما للامم المتحدة ، وهو سويدى الجنسية ، وكان وزير دولة ومساعدا لوزير الخارجية فى بلاده ، وقد تقرر اعادة تعيينه فى منصبه فى ٢٥ سبتمبر ١٩٥٧ لمدة خمس سنوات تبدأ من ١٠ أبريل ١٩٥٨ ، الا أنه لم يستكمل مدته بسبب وفاته فى حادث سقوط الطائرة التى كانت تقله لزيارة الكونغو أثناء أزمتها فى عام ١٩٦١ . وقررت الامم المتحدة فى نوفمبر ١٩٦١ أن يستكمل « يوثانت » ، وهو من بورما ، وكان مندوبا لبلاده فى الامم المتحدة ، مدة الامين العام الراحل والتى كانت تنتهى فى ١٠ أبريل ١٩٦٣ ، ثم قررت تعيينه أمينا عاما لمدة خمس سنوات تبدأ من تاريخ تعيينه أمينا بالنيابة . وعند انتهاء مدته فى عام ١٩٦٦ تقرر اعادة تعيينه لمدة خمس سنوات اخرى تنتهى فى ٣١ ديسمبر ١٩٧١ (١٨٥) . وفى نهاية عام ١٩٧١ ، قررت الامم

---

(١٨٤) ولو أن بعض الفقهاء حاول تبرير تصرف الجمعية العامة بالاستناد إلى مبدأ « ضرورة استمرار نشاط المرافق العامة » — راجع على سبيل المثال :

Rousseau (Ch.), «Droit international public», Paris, 1953, p. 900.

(١٨٥) راجع فى تفاصيل ظروف تعيين كل أمين عام ، د. محمد حافظ غانم ، المرجع السابق الاشارة اليه ، ص ٢٦٣ وما بعدها .

المتحدة تعيين « كورت ڤالدهايم » ، وهو نمساوى ، وكان وزيرا للخارجية فى بلاده ، فى منصب الامين العام اعتبارا من أول يناير ١٩٧٢ .

ويعاون الامين العام مجموعة من الامناء المساعدين ورؤساء المكاتب وهيئة استشارية .

(ب) اختصاصاته :

يمارس الامين العام اختصاصات حددها الميثاق . كما يقوم بالاعمال التى توكل اليه بموجب قرارات من فروع الامم المتحدة الاخرى . ويمكن تقسيم اختصاصات الامين العام الى نوعين : ادارية وفنية ، وسياسية .

١ ــ الاختصاصات الادارية والفنية :

يعد الامين العـــام اعلى موظف ادارى فى الامم المتحدة . وهو مسئول ، بمعاونة الادارات المتخصصة ، عن تسيير أعمال الهيئة . ويمكن حصر اهم اختصاصاته الادارية والفنية فيما يأتى :

١ ــ تعيين موظفى الامانة العامة وترقيتهم وتوقيع العقوبات الادارية عليهم وعزلهم .

٢ ــ اعداد جداول الاعمال المؤقتة لفروع الهيئة ودعوتها لاجتماعاتها غير العــادية .

٣ ــ الاشراف على الاعمال الادارية من تلقى وترجمـــة وطبع وتوزيع الوثائق والتقارير والقـــرارات ، فى اجتمـــاعات مجلس الامن والجمعية العـــامة والمجلس الاقتصـــادى والاجتماعى ومجلس الوصـــاية (١٨٦) .

---

(١٨٦) أما فيما يتعلق بمحكمة العدل الدولية فلها مسجل خاص . ومع ذلك فيخول النظام الأساسى للمحكمة الأمين العام بعض اختصاصات ادارية خاصة بنشاط المحكمة ، كما يجعل منه حلقة الاتصال بين المحكمة والأمم المتحدة .

٤ ـ موافاة فـــروع الامم المتحدة بالمعلومات والدراسات الفنية عن المسائل التى تتولى بحثها .

٥ ـ متابعة تنفيذ قرارات الفروع الرئيسية بالهيئة .

٦ ـ تقديم تقرير سنوى عن نشاط المنظمة الى الجمعية العامة (١٨٧). ويحتوى التقرير عادة بيانا بالتطورات السياسية والاقتصـــادية والاجتماعية وحقوق الانسان ، والأوضاع فى الاقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى والاقاليم المشمولة بالوصاية ، وكذا نشاط برامج الامم المتحـــدة ولجانها ، الى جانب المسائل القانونية والماليـــة والادارية الخاصة بالهيئة .

٧ ـ اعداد مشروع ميزانية المنظمة وعرضه على الجمعية العامة .

٨ ـ تلقى طلبات الانضمام الى عضوية الامم المتحدة .

٩ ـ تلقى البيانات الخاصة بالأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى التى تلتزم الدول القائمة بادارتها بموافاة الامم المتحدة بها .

١٠ ـ تسجيل ونشر المعاهدات التى تبرمها الدول الاعضاء .

١١ ـ التعاقد باسم الامم المتحدة وتمثيلها أمام المحـــاكم الداخليـــة والدولية والمنظمات الدولية الكبرى .

ومن البديهى الا يقتصر القيام بالاعمال الادارية السابقة على مجرد تطبيق حرفى لقواعد الاختصاص القـــانونية ، وانما يتضمن بالضرورة جانبا من السلطة التقديرية ، حسب ظروف العمل ومتطلباته .

٢ ـ الاختصاصات السياسية :

لم يعتبر ميثاق الامم المتحدة الامين العام مجرد موظف ادارى ، وانمـا اعترف له ، على عكس عهد عصبة الامم ، بنوع من الاستقلال فى التصرف وتقـــدير خطورة المشـــكلات الدوليـــة ، مما يتيح له ممارســـة سلطة

---

(١٨٧) مادة ٩٨ من الميثاق ، ومادة ٤٨ من اللائحة الداخلية للجمعية العامة .

سياسية (١٨٨) . فقد نصت المادة ٩٩ على أن « للامين العام أن ينبه مجلس الامن الى أية مسألة يرى انها تهدد حفظ السلم والامن الدولى » . ومثل هذه السلطة تؤدى ، من الناحية الفعلية ، الى تدخل الامين العام فى حل المنازعات الدولية بصفة غير مباشرة ، عن طريق الاتصال بالأطراف المتنازعة، لمعرفة مدى اهمية وخطورة النزاع لتقرير ما اذا كان يستأهل لفت نظر مجلس الامن أم لا (١٨٩) . كما تنص المادة ٢٢ من اللائحة الداخلية لمجلس الامن على أن للامين العام ، بصفته هذه ، أن يقدم تقارير شفوية او مكتوبة حول أى مسألة محل بحث أمام المجلس ، فضلا عن أن من حق الامين العام حضور اجتماعات فروع الامم المتحدة المختلفة والاشتراك فى مناقشاتها (١٩٠) . ولا شك أن مثل هذه السلطات تمكنه من ممارسة نفوذ سياسى داخل المنظمة وفى مواجهة الدول الاعضاء .

وبالاضافة الى ذلك ، وتطبيقا للمادة ٩٨ من الميثاق التى تخول الامين العام القيام بالوظائف الاخرى التى تكلها اليه فروع الامم المتحدة ، يجرى العمل داخل مجلس الامن والجمعية العامة على تكليفه بتنفيذ بعض المهام السياسية الحساسة ، مع ترك حرية تقدير واسعة له . مثال ذلك ما قررته الجمعية بتاريخ ١٠ ديسمبر ١٩٥٤ من تكليف الامين العام بالتدخل لدى حكومة جمهورية الصين الشعبية ، والعمل « بكافة الوسائل التى يراها مناسبة » ، على اقناع هذه الحكومة باطلاق سراح الطيارين الامريكيين المسجونين فيها بمناسبة الحرب الكورية .

ومن جهة اخرى فليس هناك ما يمنع الامين العام من أن يوجه النصح والمشورة الى الحكومات بصدد نزاع معين او لدفعها الى تأييد نشاط الامم المتحدة فى مجال معين . ومن أمثلة ذلك النداء الذى وجهه « كورت

---

(١٨٨) ولا يمارس هذه السلطة السياسية إلا الأمين العام دون مساعديه .

(١٨٩) راجع :

Schwelb (S.M.), «The origins and development of Art. 99 of the Charter», B.Y.B.I.L., 1951, p. 371.

(١٩٠) وإذا كانت القواعد الأجرائية لا تمنحه حق تقديم مشروعات بقرارات بشأن المسائل المعروضة ، إلا أنه قد يلجأ إلى وفود دول صديقة يطلب منها عرض مشروعات القرارات المناسبة . راجع د. سمعان بطرس فرج الله «تطور وظيفة الأمين العام للأمم المتحدة »، المجلة المصرية للقانون الدولى ، ١٩٦٥ ، ص ١١٧ .

فالدهايم » فى منتصف يناير ١٩٧٦ الى الاطراف المتنازعة فى لبنان ، بمناسبة الحرب الاهلية التى اندلعت فى القطر الشقيق فى نهاية عام ١٩٧٥ ، بوقف اطلاق النار وتسوية الخلاف الطائفى تسوية سلمية .

وقد قام امناء الامم المتحدة بتفسير سلطاتهم السابقة تفسيرا واسعا أتاح لهم الاشتراك فى حل المنازعات الدولية ، والقيام بدور سياسى كبير ، ومن امثلة ذلك :

١ - ما قام به « تريجفى لى » عام ١٩٥٠ من دعوة مجلس الامن لاستخدام القوة بشأن الازمة الكورية ، مع قيامه بالوساطة بين الكتلتين الشرقية والغربية بشأن هذه الازمة ، وكذا ما قام به من دور بين الكتلتين بشأن مشكلة برلين .

٢ - دور « همرشلد » الايجابى بعد العدوان الثلاثى على مصر فى عام ١٩٥٦ ، فمنذ هذا التاريخ بدا الدور السياسى للامين العام يبرز بصفة خاصة ، وذلك من خلال تخويل « همرشلد » ، دون قيود تفصيلية على سلطته ، مهمة تسهيل انسحاب القوات المتعدية من مصر ، وتنظيم مساعدة الامم المتحدة فى اعادة فتح قناة السويس ، ودوره أيضا فى الاشراف على ارسال قوة مراقبة الى لبنان عام ١٩٥٨ ، وعلى تقديم معونة عسكرية وفنية لحكومة الكونغو فى عام ١٩٦٠ . وقد تولى الامين العام بنفسه ، نتيجة للخلاف بين الدول الكبرى ، تفسير قرار مجلس الامن بتدخل الامم المتحدة فى الكونغو ، مما اكسب دوره طابعا سياسيا بارزا (١٩١) .

وقد كان من رأى « همرشلد » فى هذا الشأن أن من مهمة الامين العام ، فى حالة عجز الفرع المختص ، ان يتولى بنفسه حل المسائل التى تثير نزاعا دوليا ، فى حدود احترام القانون الدولى

---

(١٩١) راجع :
Langenhove (F.V.), «Le rôle proéminent du Secrétaire général dans l'opération des N.U. au Congo», La Haye, 1964, p. 53 et ss. ; Revue des Nations Unies, août 1960, p. 14 et ss.

والقرارات السابقة الصادرة عن الفروع المختصة (١٩٢) .

٣ ـ توسط « يوثانت » فى النزاع بين كمبوديا وتايلاند عام ١٩٦٢ ؛ وتدخله فى نفس العام فى أزمة كوبا وفى النزاع بين اندونيسيا وهولندا بشأن مشكلة ايريان الغربية ، وتدخله فى عام ١٩٦٩ ؛ بناء على طلب غينيا الاستوائية واسبانيا ، فى النزاع القائم بينهما ؛ وكذا اعتماد مجلس الامن على الامين العام فى تنفيذ قراره رقم ٢٤٢ لعام ١٩٦٧ ، وتكليفه ليارنج ، كممثل شخصى للامين العام ، بالقيام بالاتصال مع الدول المعنية بالنزاع فى الشرق الاوسط ، بهدف الوصول الى تسوية سلمية له .

٤ ـ دور « ڤالدهايم » فى النزاع العربى الاسرائيلى ، وفق ما خولته له قرارات مجلس الامن فى نهاية عام ١٩٧٣ . فقد جاء فى قرار المجلس رقم ٣٤٤ الصادر فى ١٥ ديسمبر ١٩٧٣ انه يعبر عن ثقته فى الدور الكامل والفعال الذى سيمارسه الامين العام فى مؤتمر السلام للشرق الأوسط ، وفى رئاسة اجراءات هذا المؤتمر اذا رغبت الأطراف فى ذلك ، كما طلب المجلس من الامين العام أن يقدم كل المساعدات والتسهيلات اللازمة لاعمال هذا المؤتمر .

ولا شك أن هذا الدور الجديد للامين العام فى العلاقات السياسية الدولية ، انما هو « أحد المظاهر الجديدة التى استحدثتها المنظمات الدولية » (١٩٣) . وقد اكتسب التقرير السنوى للامين العام ، فى السنوات

---

(١٩٢) راجع مقدمة تقرير « همرشلد » عن نشاط الأمم المتحدة فى الفترة من ١٦ يونيو ١٩٦٠ إلى ١٥ يونيو ١٩٦١ فى :

Revue des Nations Unies, 1961, No. 9, p. 74-94.

وانظر عكس هذا الرأى فى :

Juris-Classeur de droit international, 1958, Fasc. 125, No. 23. p. 11.

(١٩٣) راجع د. عائشة راتب ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ١٨٢ ؛ د. محمد حافظ غانم ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٢٦٩ وما بعدها ؛ وما سبق ذكره فى القسم الأول من الكتاب ، عند الكلام عن الموظفين الدوليين . وراجع أيضاً :

Reuter (P.), «Institutions Internationales», Paris, Thémis,

الاخيرة ، اهمية سياسية كبيرة ، بعد أن أصبح لا يقتصر على سرد نشاط الامم المتحدة خلال عام ، وانما أصبح يبرز أهم المشكلات الدولية ويتضمن أفكارا واتجاهات خاصة بايجاد حلول لها (١٩٤) .

ثانيا — موظفو الامانة العامة :

يتكون جهاز الامانة العامة من عدة مكاتب وادارات (١٩٥) ، يعمل بها عدد كبير من الموظفين يبلغ نحو ثلاثة عشر الف موظف ، منهم حوالى خمسة آلاف يعملون بمقر الامم المتحدة فى نيويورك ، وحوالى الف وخمسمائة يعملون بمقرها الاوروبى فى جنيف .

(أ) تعيينهم :

يقوم الامين العام بتعيين الموظفين والاشراف على أعمالهم ، وفق احكام « لائحة مستخدمى الامم المتحدة » التى اقرتها الجمعية العامة فى ٢٠ فبراير ١٩٥٢ ، وأدخلت عليها ، فيما بعد ، بعض التعديلات . ويعاون الامين العام فى عملية اختيار الموظفين لجنة التعيينات والترقيات التى تم انشاؤها وفقا لحكم المادة ٩/١٠٤ من هذه اللائحة .

1969, p. 257-258; Virally (M.), «Le testament politique de Dag= Hammarskjoeld», A.F.D.I., 1961, p. 355 et ss. ; «Le rôle politique du Secrétaire général des Nations Unies», A.F.D.I., 1958, p. 360 et ss. ; Fischer (G.), «Les compétences du Secrétaire général», A.F.D.I., 1955, p. 345; Cohen (M.), «The United Nations Secretariat — Some constitutional and administrative developments», A.J.I.L., 1955, p. 295.

(١٩٤) وتتيح دراسة هذا التقرير داخل الجمعية العامة الفرصة لمناقشات كثيرة هامة .

(١٩٥) وهى : المكتب التنفيذى للأمين العام ولشئون الجمعية العامة ، ومكتب الأمناء المساعدين للشئون السياسية الخاصة ، ومكتب الشئون القانونية ، ومكتب الإدارة ؛ ومكتب خدمات المؤتمرات ، ومكتب شئون الاتصال مع الوكالات المتخصصة ، ومكتب المراقب ، ومكتب المستخدمين ، ومكتب الإعلام ، ومكتب الخدمات العامة ؛ وإدارة الشئون السياسية وشئون مجلس الأمن ، وإدارة الشئون الاقتصادية والاجتماعية ، وإدارة شئون الوصاية والأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى ؛ بالإضافة إلى المقر الأوروبى للهيئة فى جنيف ، وبعض المكاتب الإقليمية .

ويراعى فى اختيار موظفى الامانة أن يكونوا على مستوى عال من القدرة والكفاءة والنزاهة ، بغض النظر عن جنسيتهم أو موقف حكوماتهم منهم (١٩٦) ، ولكن مع ضرورة توفر أقصى ما يستطاع من معانى التوزيع الجغرافى العادل (مادة ٣/١٠١ من الميثاق) . وقد جرى العمل فى داخل الامم المتحدة على اجراء مسابقات لشغل الوظائف الشاغرة من التخصصات المختلفة ، وعلى أن يوضع فى الاعتبار فى نسبة الموظفين من كل جنسية مقدار مساهمة كل من الدول الاعضاء فى ميزانية المنظمة وعدد سكانها (١٩٧) .

وقد كانت الغالبية الساحقة لموظفى الامانة العامة ، عند نشأة الهيئة العالمية ، من رعايا الدول الغربية ، وخاصة الولايات المتحدة الامريكية .

ورغم ما طرأ من ارتفاع فى نسبة الموظفين من افريقيا وأوروبا الشرقية اعتبارا من عام ١٩٦٤ ، الا أن الغالبية العظمى من موظفى هذه الامانة لاتزال حتى اليوم من رعايا الدول الغربية .

وقد اتبعت الامانة العامة للامم المتحدة نظاما جديدا ، فى السنوات الاخيرة ، للاعلان عن الوظائف الشاغرة ليحل محل « نشرة الشواغر السنوية وملحقاتها الدورية » ، ويقضى بالاعلان عن كل وظيفة شاغرة على حدة مع توحيد الموعد النهائى لتقديم الترشيحات . كما بذلت الامانة العامة عدة جهود لزيادة نسبة الشباب العاملين بها .

(ب) واجباتهم وحقوقهم :

يلتزم موظفو الامم المتحدة ، اعمالا للقواعد العامة الخاصة بواجبات الموظفين الدوليين ، بالولاء للهيئة العالمية دون غيرها ، والعمل بحيدة كاملة بعيدا عن اى تأثير خارجى ، والامتناع عن القيام بأعمال تتعارض مع وظائفهم ، وضرورة اطاعة تعليمات رؤسائهم ، واحترام صفتهم الدولية ، والا تعرضوا للجزاءات الادارية (١٩٨) . وهناك تعهد رسمى يوقع عليه موظف الامم

---

(١٩٦) ومع ذلك فان الدول تمارس ضغطا أدبيا على الأمين العام ، ليكون تعيين الموظفين من رعاياها بموافقتها أو بترشيح منها .

(١٩٧) راجع د. محمد حافظ غانم ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٢٧٥ .

وانظر أيضاً :

Bowett (D.W.), «The Law of International Institutions», London, 1970, p. 90-91.

(١٩٨) تنص المادة ١٠٠ / ١ من الميثاق : « ليس للأمين العام ولا للموظفين أن يطلبوا أو أن يتلقوا فى تأدية واجبهم تعليمات من أية حكومة أو من أية سلطة خارجة عن الهيئة . وعليهم=

المتحدة عند استلامه العمل يحدد الواجبات التى يلتزم بها (١٩٩) . ولا يعتبر الموظف مسئولا الا أمام الامم المتحدة ، وبالتحديد أمام الامين العـــام . وفى ذلك تنص المادة ١/١ من لائحة مستخدمى الامم المتحدة على أن « مسئولياتهم ليست وطنية ، وانما هى دولية فحسب » (٢٠٠) .

وتحدد عقود العمل بين الامم المتحدة وموظفيها حقوقهم من مرتبـــات ومكافآت وتأمينات ومعاشات وغيرها ، الى جانب ما يتمتعون به من حماية وظيفية فى حالة وقـــوع ضرر أو اعتـــداء عليهم اثنـــاء تأدية وظائفهم أو بسببها (٢٠١) . وهـــذه الحماية قد تكون ادارية ، تتمثـــل فى حق التظلم الادارى لدى الامين العـــام أو اللجان المختصـــة ، أو قضائية ، تتمثل فى الإلتجاء للمحكمة الادارية لموظفى الامم المتحدة ، بهدف الغـــاء القـــرارات الادارية غير القانونية ، أو الحصول على تعويضـــات بسبب ما ترتب عليها من أضرار (٢٠٢) . واختصاص هـــذه المحكمة الزامى ، على عكس الحال فى محكمة العـــدل الدولية . ولكنـــه ليس اختصاصا عاما ، اذ أنه قاصر على

=أن يمتنعوا عن القيام بأى عمل قد يسىء إلى مراكزهم بوصفهم موظفين دوليين مسئولين أمام الهيئة وحدها » . راجع ما سبق ذكره فى القسم الأول من الكتاب ، عند الكلام عن الموظفين الدوليين . وانظر أيضاً :

Bailey (S.D.), «The Secretariat of the United Nations», New York, 1962, p. 28 ff.

(١٩٩) وصيغة التعهد كما يأتى : « أتعهد رسميا أن أمارس بكل ولاء وحفظ لأسرار المهنة الوظائف الموكولة إلى كموظف دولى بالأمم المتحدة ، وأن أباشر هذه الوظائف واضعا فى اعتبارى مصالح المنظمة دون سواها ، والا أطلب أو أقبل توجيهات من أى حكومة أو سلطة خارجية فيما يتعلق بأداء واجباتى » .

(٢٠٠) راجع :

Schwelb (S.M.), «The international character of the Secretariat of the United Nations», B.Y.B.I.L., 1953, p. 71.

(٢٠١) وفى حالة مسئولية جهة أخرى ، غير الأمم المتحدة ، عن هذا الضرر أو الاعتداء ، تتولى الهيئة العالمية مباشرة جميع وسائل المطالبة بالتعويض نيابة عن الموظفين أو مستحقيهم .

(٢٠٢) راجع :

Juris-Classeur de droit international, «Les tribunaux administratifs internationaux», 1969, fasc. 230, No. 7 et ss. ; Bastid (S.), «Les tribunaux administratifs internationaux», R.C.A.D.I., 1957, vol. II. p. 383.

حالات بعينها نصت عليها لائحتها الاساسية . وقد ارست احكام هذه المحكمة مجموعة من المبادىء العامة المتعلقة بالوظائف الدولية ، مثل منع التعسف فى استعمال السلطة والصفة اللائحية لمركز موظفى الامم المتحدة ومبدأ الشرعية .

ويملك موظفو الامانة حق الاستقالة ، بشرط اخطار الامين العام ، واتباع الاجراءات المنصوص عليها فى عقود العمل .

(د) حصاناتهم وامتيازاتهم :

اقرت الجمعية العامة فى ١٣ فبراير ١٩٤٦ اتفاقية مزايا وحصانات الامم المتحدة فى مواجهة الدول الاعضاء ، بهدف تسهيل أعمال الهيئة وموظفيها ، وحتى يتمكن هؤلاء من أداء وظائفهم فى يسر وفى جو من الثقة والطمأنينة (٢٠٣) . كما تقرر بعض التشريعات الامريكية امتيازات وحصانات معينة لمكاتب الامانة وموظفيها فى الولايات المتحدة . ومن امثلة المزايا والحصانات ، الحصانة الشخصية ، والحصانة القضائية الكاملة ، والاعفاء من الضرائب ، وتسهيلات الاتصال ، وتصاريح المرور ، والاعفاء من جميع قيود الهجرة واجراءات قيد الاجانب .

ولا يتمتع جميع موظفى الامانة بالحصانات والامتيازات على قدم المساواة ، وانما يميز بينهم فى مدى ما يتمتعون به منها على أساس حجم مسئولية كل فئة ، ومقدار ما تحتاجه من تيسيرات لحسن أداء وظائفها . وقد قصرت اتفاقية مزايا وحصانات الامم المتحدة التمتع بامتيازاتها على فئات الموظفين التى يحددها الامين العام .

وقد يتمتع بعض العاملين لحساب الأمم المتحدة بمزايا خاصة تطبيقا لاتفاق حصانة ثنائى بين الامم المتحدة ودولة عضو ، كما كان الحال بالنسبة لما تمتعت به قوات الطوارىء الدولية فى مصر من حصانات ، تطبيقا لاتفاق خاص أبرم بين مصر والامم المتحدة فى عام ١٩٥٧ .

---

(٢٠٣) وذلك استناداً إلى نص المادة ١٠٥/٢ من الميثاق، التى تقرر : «وكذلك يتمتع المندوبون من أعضاء الأمم المتحدة وموظفو هذه الهيئة بالمزايا والإعفاءات التى يتطلبها استقلالهم فى القيام بمهام وظائفهم المتعلقة بالهيئة» . راجع ما سبق ذكره ، فى القسم الأول من الكتاب، عن حصانات الموظفين الدوليين .

نظرة على انجازات الأمم المتحدة

أما وقد وصلنا فى دراستنا الى نهاية القسم الثانى ، فلنا أن نتساءل عن مدى ما حققته الامم المتحدة من الأهداف المرسومة لها ، واضعين فى اعتبارنا طبيعة المنظمة الدولية ، وطبيعة المجتمع الدولى الذى تحكمه ، بما يحتويه من متناقضات وصراعات . وحتى يكون الحكم موضوعيا ، فلا بد من نظرة شاملة تذكر الايجابيات والسلبيات على السواء ، وتأخذ فى الاعتبار مختلف مجالات نشاط المنظمة الدولية ، ومختلف مواقفها فى كل مجال دون الاقتصار على أحدها أو بعضها . فليس من الانصاف أن نتصور للامم المتحدة دورا مثاليا لم يسنده اليها مؤسسوها ، بل ولا يمكنها ، حتى وان اعترف لها به ، أن تؤديه فى ظل ظروف العلاقات الدولية الراهنة ، ثم نقوم بتقييمها على اساس ما انجزته وما لم تنجزه من هذا الدور . وليس من الانصاف أيضا ان ننطلق من موقف المنظمة او فعالية تدخلها فى حالة معينة ، لنأخذ منه حكما عاما على مواقفها وتدخلاتها فى مختلف الحالات .

واذا كانت الامم المتحدة قد قامت من أجل تنمية علاقات التعاون الدولى فى الشئون الاقتصادية والاجتماعية وحماية حقوق الانسان ، والنهوض بالاقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى ، بالاضافة الى الهدف الرئيسي من قيامها ، وهو أن تكون أداة لحفظ السلم والامن الدوليين ، فانه يمكننا أن نقيم ، من خلال نظرة عامة بعيدة عن التفاصيل ، ما حققته الهيئة العالمية فى كل مجال .

أولا - فى مجال التعاون الاقتصادى والاجتماعى وحماية حقوق الانسان :

أسهمت الامم المتحدة منذ قيامها فى تقديم الحلول للمشكلات الدولية ، الاقتصادية والاجتماعية والانسانية ، باعتبار ما لهذه المشكلات من تأثير على السلام الحقيقى . ورغم الانتقادات الموجهة الى الامم المتحدة ، وبعضها على حق ، فى مجال النهوض بالدول المتخلفة ، فقد بذلت الهيئة جهودا عديدة فى مواجهة الصراع الذى نشأ منذ الحرب العالمية الثانية بين التقدم والتخلف ، ولعبت دورا هاما ، عن طريق المجلس الاقتصادى والاجتماعى ، وبالتعاون مع الوكالات المتخصصة ، حتى أصبحت تمثل فى الوقت الحالى

أداة لا بديل عنها للتعاون الدولى فى المجالات الاقتصادية والاجتماعية وحقوق الانسان .

١ — فى المجال الاقتصادى :

فقد كانت مشكلة التنمية الاقتصـــادية ، وستظل لأمد بعيد ، من أهم المشكلات العالمية ، مما دعا البعض الى القول بأن الاسم الجديد للسلام هو التنمية ، ذلك ان حوالى ثلثى العالم يعيشون فى أقطار متخلفة اقتصاديا . ومن ثم كان على الامم المتحدة ان تبذل جهودا عن طريق تقديم العون الفنى والمالى لهذه الاقطار ، الى جانب العمل على تنمية التجارة الدولية . وقد قدمت بالفعل لحكومات الدول المتخلفة ، معونات من أجل اعـــداد خطط شاملة للتنمية ، ضمانا لاستخدام الموارد البشرية والطبيعية والمالية المتاحة لهـــا على أكمل وجه . كما بذلت جهودها لمعاونة البلاد المتخلفة من أجـل الحصول على ما تحتاجه من أموال للانفاق على برامج التنمية ، بالاضافة الى انشائها لجهاز جديد يختص بشئون التجارة من حيث علاقتها بالتنمية ، وهو « برنامج الامم المتحدة للتنمية » .

ويعتبر هذا البرنامج أكبر برنامج عالمى للتعاون الفنى المتعدد الاطراف ، وهو يعمل بالاشتراك مع أكثر من دولة ، معتمدا فى موارده المالية على المساهمات الاختيارية التى تقدمها كل دول العالم تقريبا .

وقد ساعد « برنامج الامم المتحدة للتنمية » الدول ذات الدخل المنخفض على اجتذاب رؤوس الاموال التى تحتاج اليها لدفع عجلة التقدم الاقتصادى، وذلك بتهيئة الفرص السليمة للاستثمار على نطاق واسع . كما أنه يساعد الدول حتى تكون لديها القدرة على استخدام رؤوس الاموال هـــذه ، وكل الموارد المتاحة ، استخداما اكثر فعالية . وفى سبيل هـــذا الهدف ، يعمل البرنامج ، بالتعاون مع الوكالات المتخصصة ، مع حكومات الدول الناميـــة، بنـــاء على طلبها ، فى تنفيذ المشروعات ذات الاولوية المطلقة من مشروعات « ما قبل الاستثمار » ومشروعات المعونة الفنية . وقد بلغ عـــدد هـــذه المشروعات ، التى قامت الدول النامية بتنفيذها بالتعاون مـــع البرنامج ، اكثر من ١٠٠٠ مشروع ، فى منتصف عـــام ١٩٧٠ . هذا بالاضـــافة الى مساهمة البرنامج فى تنفيذ أكثر من ٣٠٠ مشروع كبير ، وعشرات الآلاف من المشروعات الصغيرة .

ونظرا لاهمية الصناعة فى مجال التنمية الاقتصـــادية ، فقد قامت الامم المتحدة بانشاء « منظمة الامم المتحدة للتنمية الصـــناعية » ، كما أنشأت « مؤتمر الامم المتحدة للتجارة والتنمية » ، وهو وكالة شبه مستقلة تعنى بزيادة التبادل التجارى بين دول العالم ، والمساهمة فى التنمية الاقتصادية فى البـــلاد المتخلفة . كذلك قامت الامم المتحدة بوضـــع وتنفيذ مشروع « عقـــد التنمية » ، حيث خصصت الجمعية العـــامة للامم المتحـــدة فى عام ١٩٦١ ، مدة عشر سنوات ، أى حتى عـــام ١٩٧٠ ، لتنفيـــذ برنامج تنمية تلتزم بمقتضاه الدول الاعضاء بمساعدة الدول النـــامية على زيادة دخولها ، بحيث تصل نسبة الزيادة الى ٥٪ سنويا .

وتقوم الامم المتحدة عن طريق برامج تنمية أخرى بمساعدة الحكومات على أستخدام الموارد الطبيعية وموارد الطاقة الى أقصى درجة ممكنة .

واذا كانت المشروعات السابقة وغيرها لم تحقق كل أهدافها المرجـــوة ، كما تدل احصاءات الامم المتحدة نفسها ، الا ان جهود الامم المتحدة ونشاطها لم يتوقفا فى هذ السبيل .

وتطبيقا لذلك ، فقد عملت الامم المتحدة على تلافى القصور الذى شاب « العقد الاول للتنمية » بغياب خطة محددة للعمل . وقد أدى العمل المركز لعدة سنوات الى الاتفاق على استراتيجية التنمية الدولية للعقد الثـــانى الدولى للتنمية . وتمت الموافقـــة عليـــه من جانب الجمعية العـــامة فى عام ١٩٧٠ .

وتنص الاستراتيجية على أنه يجب على كل بلد متقدم اقتصاديا أن يبذل جهده لكى يقدم (فى موعد غايته ١٩٧٥) تحويلات مالية سنوية الى الدول النامية تبلغ على الأقل ١٪ من مجموع انتاجها القومى ، ومن هـــذا المبلغ الكلى ينبغى أن يقدم ٧٠٪ من مصادر رسمية لا مصادر شخصية .

ولكن اهداف الاستراتيجية الدولية للتنمية أيضـــا لم تتحقق . وقـــد وضعت هذه الحقيقة أمام الضوء حقيقة اخـــرى بالغة الخطورة : هى أن الخلل كامن فى طبيعة النظام الاقتصادى العالمى الراهن ذاته ، وأن الحاجة ماسة الى اقامة نظام اقتصادى عالمى جديد .

وقد كانت هيئة الامم المتحدة اطارا تنظيميا وحركيا مناسبا ، مارست من خلاله الدول النامية دورها فى صياغة أسس النظام الاقتصادى العالمى الجـــديد المقترح .

وبمبادرة من مؤتمـر دول عـدم الانحياز الذى انعقد فى الجزائر فى أغسطس ١٩٧٣ ، دعت الجزائر الى عقد دورة خاصة لمناقشة مسألة « المواد الخام والتنميـة » . وانعقدت فعلا الدورة الاستثنائية السادسة للجمعية العامة فى ابريل ومايو ١٩٧٤ تحت هذا الشعار ، فى مواجهة شعار آخـر حاولت بعض البلدان الغنية أن ترفعه وهو بحث « مشكلة ارتفاع أسـعار البترول » فقط ، وهى المشكلة التى برزت عقب استخدام بلدان منظمـة « الأوبك » ـ منظمة البلدان المصدرة للبترول ـ حقها فى الحصول على عائد مناسب من البترول ورفعها أسعاره الى ثلاثة اضعاف .

وقد أقرت الجمعية العامة فى أول مايو ١٩٧٤ وثيقتين بالغتى الأهمية هما : « اعلان بشأن نظام اقتصـادى عالمى جديد » و « برنامج العمل » لتنفيذ هـذا الاعلان .

وقد أكد الاعلان عزم الدول الاعضاء فى الامم المتحدة على العمـل بسرعة « لاقامة نظام اقتصادى دولى جديد يقوم على أساس ضـمان العـدالة ، والمساواة فى السيادة ، والاعتماد المتبادل ، والمصلحة المشتركة ، والتعاون بين جميع الدول دون نظر لنظمها الاقتصـادية والاجتماعية ، وتصحيح التفاوت ورفع المظالم القائمة ، والقضـاء على الفجوة المتزايدة بين الدول المتقدمة والدول النامية ، وضمان قيام تنمية اقتصادية واجتماعية متزايدة باضطراد ، وتوفير السلام والعدل للاجيال الحالية والاجيال القادمة » .

وتضمن برنامج العمل خطوات محددة كثيرة منها اقتراح اقامة اتحادات المنتجين ، والقضاء التدريجى على الحواجز الجمركية وغيرها من الحواجز ، ووضع اتفاقيات للسلع كلما كان ذلك مناسبا ، واقامة مخزون غذائى خاص لمساعدة البلدان النامية المتضررة .

وفى نوفمبر ١٩٧٤ انعقد مؤتمر الغذاء العالمى للامم المتحدة ، فى روما . ودعا المؤتمر الجمعية العامة للامم المتحدة الى انشاء مجلس غذاء عالمى ، وهو ما فعلتـه فى شهر ديسمبر من العـام نفسه باعلان تشكيل المجلس من ٣٤ عضـوا .

وفى ١٢ ديسمبر ١٩٧٤ وافقت الجمعية العامة ـ فى اطار الدورة العادية التاسعة والعشرين ـ على « ميثاق الحقوق والواجبات الاقتصادية للدول » . ويؤكد هذا الميثاق ان لكل الدول الحق فى أن تمارس بحرية السيادة الدائمة

الكاملة على ثرواتها ومواردها الطبيعية ، وان تنظم الاستثمارات الاجنبية فى اطار سلطتها الوطنية ، وان تؤمم وتصادر وتنقل ملكية الممتلكات الاجنبية . كذلك يحدد الميثاق حق الدول فى الاتحاد من أجل تنمية اقتصادها الوطنى .

وفى الفترة من أول الى ١٦ سبتمبر ١٩٧٥ انعقدت الدورة الخاصة السابعة للجمعية العامة للامم المتحدة لمناقشة موضوع « التنمية والتعاون الاقتصادى العالمى » . وفى نهاية المناقشة أصدرت الجمعية العامة «الوثيقة الختامية» التى أعدتها لجنة خاصة ، وفقت فيها بين آراء (مجموعة الـ ٧٧) ومجموعة الدول الصناعية . وقد ركزت الوثيقة على مشكلة تنمية العالم الثالث ، وعلى شروط التجارة الدولية ، وعلى المساعدات المقدمة من البلدان الغنية ، ودعت فى هذا الصدد الى اجراءين هامين : ربط أسعار المنتجات الاولية للبلدان النامية بأسعار المنتجات الصناعية للدول الغنية ، ورفع المساعدة التى تقدمها الدول الغنية للبلدان النامية الى نسبة ٧ر٪ من الدخل القومى للمجموعة الاولى . وقد تحفظت الولايات المتحدة على هذين الاجراءين .

٢ - فى المجال الاجتماعى :

قدمت الامم المتحدة المعونة فى مجال التنمية الاجتماعية من اجل النهوض بوسائل المعيشة فى المناطق الريفية والحضرية ، ومعالجة مشروعات الشباب والانحراف والجريمة . كما نظمت مؤتمرات دولية لدراسة مشكلات اجتماعية محددة مثل :

(أ) مؤتمر الامم المتحدة الرابع لمنع الجريمة ومعاملة المذنبين الذى عقد فى اليابان فى عام ١٩٧٠ ، ثم المؤتمر الخامس فى تورنتو بين ١ ، ١٢ سبتمبر ١٩٧٥ ، تطبيقا لقرار الجمعية العامة فى عام ١٩٥٠ بعقد مؤتمر حول هذا الموضوع كل خمس سنوات .

(ب) مؤتمر الامم المتحدة للبيئة الانسانية الذى عقد فى ستوكهولم فى ٥ يونيو ١٩٧٢ ، وقد أدى هذا المؤتمر الى انشاء برنامج الامم المتحدة للبيئة الذى يتخذ نيروبى مقرا له . وقد قام هذا البرنامج بعدد من الانشطة ترمى الى حماية البيئة .

(جـ) مؤتمر السكان العالمى الثالث للامم المتحدة فى بوخارست فى أغسطس ١٩٧٤ ، وتم خلاله وضع خطة عمل عالمية للسكان ، حددت المبادىء والتوصيات المتعلقة بالسياسات السكانية .

(د) مؤتمر العام الدولى للمرأة (مدينة المكسيك ١٩ يونيو الى ٢ يوليو ١٩٧٥) : وقد انعقد هذا المؤتمر تطبيقا لاعلان الجمعية العامة عام ١٩٧٥ عاما دوليا للمرأة تحت شعار « المساواة والتنمية والسلام » كما يعد تأكيدا للاعلان العالمى للقضاء على التمييز ضد المرأة الذى وافقت عليه الجمعية العامة بالاجماع فى ٧ نوفمبر ١٩٦٧ .

(هـ) مؤتمر الامم المتحدة للمستوطنات البشرية (HABITAT) : ويعقد فى الفترة من ٣١ مايو الى ١١ يونيو عام ١٩٧٦ بمدينة فانكوفر ، لتبادل المعلومات عن حلول مشكلات المستوطنات البشرية .

وقد أعدت الامم المتحدة كثيرا من الدراسات ومشروعات اتفاقيات دولية فى موضوعات اجتماعية معينة ، كما قامت بتقديم كثير من المعونات فى بعض المناطق عن طريق اللجان الاقتصادية الاقليمية فى أفريقيا وآسيا واوروبا وامريكا اللاتينية ، فضلا عما تمارسه الهيئة العالمية ، من خلال الوكالات المتخصصة المرتبطة بها ، من أنشطة عديدة فى مختلف نواحى الحياة الاجتماعية والثقافية .

٣ - فى مجال حقوق الانسان :

فقد أصدرت الامم المتحدة فى عام ١٩٤٨ «الاعلان العالمى لحقوق الانسان» بهدف التأكيد على الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي يحق لجميع البشر ان يتمتعوا بها ، دون تمييز بسبب العنصر أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين ، أو الرأى سياسيا كان أو غير سياسى . وقد اصدرت هذا الاعلان بوصفه « مستوى مشتركا ينبغى تحقيقه لجميع الشعوب ولجميع الامم » ، وأهابت بجميع الدول الاعضاء والشعوب كافة أن تكفل الاعتراف بالحقوق والحريات الواردة فى الاعلان ، وأن تضعها موضع التنفيذ .

وقد وافقت الجمعية العامة فى ١٦ ديسمبر ١٩٦٦ ، على مشروعى اتفاقيتين خاصتين بالحقوق المنصوص عليها فى الاعلان، الأولى حول الحقوق المدنية والسياسية ، والثانية حول الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، بالاضافة الى بروتوكول اختيارى ملحق بالاتفاقية الأولى ويتعلق بالشكاوى المقدمة من الأفراد . على أن كلا من الاتفاقيتين لا يمكن أن تصبح موضع التنفيذ الا بعد تصديق ٣٥ دولة ، كما أن البروتوكول الاختيارى يحتاج الى تصديق او موافقة عشر دول من تلك التى صدقت أو قبلت

الاتفاقية الخاصة بالحقوق المدنية والسياسية . وحتى مطلع عام ١٩٧٥ كان عدد الدول التى صدقت على الاتفاقية الخاصة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ٣١ دولة ، وعدد تلك التى صدقت على الاتفاقية الخاصة بالحقوق المدنية والسياسية ٢٩ دولة . أما بالنسبة للبروتوكول الاختيارى ، فرغم ان الدول التى صدقت أو وافقت عليه قد بلغ عددها فى مطلع عام ١٩٧٥ عشر دول ، الا أن هناك اجراءات اخرى يتحتم استكمالها قبل أن يبدأ تنفيذه .

ومن ناحية اخرى فقد أقرت الجمعية العامة فى ٢١ ديسمبر ١٩٦٥ الميثاق الدولى الخاص بالقضاء على كافة أشكال التفرقة العنصرية ، والذى يدعو الى انهاء التمييز العنصرى بكل صوره ، ويشكل « لجنة التمييز العنصرى » للاشراف على تحقيق أهدافه . وقد أصبح الميثاق نافذا اعتبارا من ٤ يناير ١٩٦٩ . كذلك وافقت الجمعية العامة ، فى ٣٠ نوفمبر ١٩٧٣ ، على مشروع اتفاقية أعدها المجلس الاقتصادى والاجتماعى ، تقرر اعتبار التفرقة العنصرية التى تتبعها حكومة جنوب أفريقيا جريمة ضد الانسانية ، وتضع جزاءات ضد مرتكبيها . وهذه الاتفاقية معدة الآن لتوقيع الدول عليها . وفى اجتماع خاص عقدته الجمعية العامة فى ١٠ ديسمبر ١٩٧٣ أعلن بدء عقد العمل لمناهضة العنصرية والتمييز العنصرى . والغرض من هذا العقد (١٩٧٣ — ١٩٨٣) هو دعوة جميع الشعوب والحكومات الى بذل قصارى جهدها فى سبيل تحقيق القضاء الشامل غير المشروط على كل صور العنصرية خلال عشر سنوات .

هذا ، وقد ادى استمرار جنوب أفريقيا فى تطبيق نظام التفرقة العنصرية ، وعدم احترامها لقرارات الامم المتحدة ، الى وقف اشتراكها فى أعمال الجمعية العامة أثناء دورتها التاسعة والعشرين ، فى عام ١٩٧٤ . وقد اتخذ هذا الاجراء يوم ١٢ نوفمبر ١٩٧٤ ، بناء على قرار أصدره رئيس الجمعية العامة وايده الاعضاء . وقد اعلن القرار أنه نظرا لان الجمعية قد رفضت باصرار قبول أوراق اعتماد وفود جنوب أفريقيا ، فانها سوف ترفض أوراق اعتماد اى وفد مفوض من جانب جنوب افريقيا ، وهو أمر « يرقى الى القول بعبارة واضحة أن الجمعية العامة ترفض السماح لوفد جنوب افريقيا بالمشاركة فى أعمالها » .

واستجابة لدعوة الجمعية العامة شاركت حركات التحرير فى جنوب افريقيا التى تعترف بها منظمة الوحدة الافريقية فى مناقشة مسألة « الأبارتهيد » فى اللجنة السياسية الخاصة .

وقد أولت الامم المتحدة اهتمامها ايضا بموضوعات أخرى متعلقة بحقوق الانسان ، مثل تعزيز مركز المراة ، وحقوق الأطفال وحرية الاعلام .

وقد برز نشاط الامم المتحدة فى مجالات متعددة اخرى ، متعلقة بالقانون الدولى من حيث تدوينـــه وتطويره ، والسياحة ، واستخدام الفضـــاء والاشعاعات الذرية فى المجالات السلمية ، مما لا يتسع المجال للدخـــول فى تفاصيله .

ثانيا — فى مجال النهوض بالأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى :

لعبت الامم المتحدة دورا كبـــيرا فى مجال الرعاية السياسية والاجتماعية والاقتصادية للاقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى . ومن التطورات الهـــامة التى شهدها المجتمع الدولى منذ انشاء الامم المتحدة ، ظهور عدد من الدول حديثة الاستقلال التى كانت من قبل تحت حكم الاستعمار . فلقد حصل . منـــذ تأسيس الهيئة ، نحو خمسين من الاقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى على استقلالها التام . ويرجع دور الامم المتحدة فى هذا المجال الى المبادىء التى تضمنها ميثاقها ، والتى تقرر أن لجميع الشعوب حقوقا متساوية ولها جميعا حق تقـــرير المصير .

وقد نشطت حـــركة تصفية الاستعمار منـــذ عام ١٩٦٠ بالذات . بعد صـــدور اعلان منح الاستقلال للشعوب والبلدان المستعمرة ، بضغط من الدول الافريقية والآسيوية داخل الجمعية العـــامة للامم المتحدة . وقد أصـــدرت الجمعية العامة فى عام ١٩٦٩ قرارا يعيد تأكيـــد الحق الخاص بشعوب خمسة وعشرين اقليما صغيرا فى تقرير المصير والاستقلال . ويؤكد أن ظروف مساحة الاقليم أو عزلته الجغرافية او موارده المحدودة ، لاينبغى ان تؤخر تنفيذ الاعلان الخاص بتصفية الاستعمار فى هذه الاقاليم . وقـــد سبق ان أشرنا ونحن بصدد استعراض احكام هذا الاعلان ، وسلطات الامم المتحدة بالنسبة للاقاليم غـــير المتمتعة بالحكم الذاتى ، والأخرى المشمولة بنظام الوصاية ، الى اهم ما قامت به الامم المتحدة من انجازات ، أدت الى وضـــع قيـــود على الاستغلال البشع الذى كان يمارسه المستعمرون فى المستعمرات قبل قيام الهيئة العالمية ، ومهدت لاستقلال عدد كبير من هذه المستعمرات ، أو انضمامها الى دول اخرى بناء على حقها فى تقرير المصير . وقد سبق ان ذكرنا أن نظام الوصاية فى طريقه اليوم الى الزوال ، بعد أن لم يعد خاضعا له سوى اقليمين فقط .

وحتى عــام ١٩٧٣ كانت هنــاك عشرات الاقاليم لم يطبق عليهــا بعد حق تقــرير المصير ، وتنتظر تصفية الاستعمار فيها ، كما هو الحال بالنسبة للشعب الفلسطيني وشعوب جنــوب افريقيا وانجولا وموزامبيق وجزر الراس الأخضر وروديسيا الجنوبية . وقد دعا هذا الوضع الجمعية العامة للامم المتحــدة الى أن تصدر عديدا من القرارات المتعلقة بحق تقرير المصير وتأييد كفاح شعوب المستعمرات ، منها على سبيل المثال ، قرارها فى أول ديسمبر ١٩٧٠ ، وهو تأكيد لقرارات أخرى سابقة صــدرت منــذ عام ١٩٤٧ ، الذى يعترف بحق الشعب الفلسطيني فى تقرير مصيره بأية وسيلة ، ويعلن أن الاستيلاء على الاراضى بالقوة والاحتفاظ بها يعد اعتداء على حق هذا الشعب ، ونقضا صريحا لميثاق الامم المتحدة ، وكذلك قرارها الصادر فى أول ديسمبر ١٩٧٣ الذى يدعو الى منح الاستقلال ، على وجــه السرعة ، للمناطق التى لا تزال مستعمرة ، ويدين حكومتى جنوب افريقيا والبرتغــال لتجاهلهما قرارات الامم المتحــدة بشأن منح الشعوب حقها فى الاستقلال ، كما يدين دول حلف الاطلنطى وغــيرها من الدول التى تساعد هاتين الدولتين .

وقد بدأت البرتغال ، بعد تغيير حكومتها يوم ٢٥ ابريل عام ١٩٧٤ ، فى السعى من اجل ايجاد حل سياسى لانهاء حروبها الاستعمارية فى افريقيا . وقد أكدت هذه الدولة رسميا ، بعد الزيارة التى قام بها « كورت فالدهايم » سكرتير عام الامم المتحدة الى لشبونة فى اغسطس عام ١٩٧٣ ، التزاماتها تجاه ميثاق الامم المتحدة ، بالنسبة للاعلان الخاص بالاقاليم التى لا تتمتع بالحكم الذاتى . كما أعادت تأكيد اعترافها بحق تقرير المصير والاستقلال لجميع اقاليم ما وراء البحار التى تخضع لادارتها . وتعهدت بتقديم المساندة الكاملة للوحدة الاقليمية ، ووحدة اراضى كل اقليم . وعارضت اية محاولات انفصالية ، أو اية محاولات لتمزيق أى جزء من أى اقليم .

وفى العاشر من ديسمبر عام ١٩٧٤ اعترفت البرتغال رسـميا باستقلال غينيا بيساو ، ونقلت السلطة الى الحزب الافريقى لاستقلال غينيا وجــزر الراس الاخضر . وقد أصبحت جمهورية غينيا بيساو عضوا فى الامم المتحدة يوم ١٧ سبتمبر عام ١٩٧٤ .

وفى شهر مارس عام ١٩٧٥ ، ابلغت البرتغال الامم المتحدة انها قد وقعت اتفاقيات تقضى بمنح الاستقلال أثناء هذا العــام ، مع حركات التحرير فى الاقاليم التى تخضع لادارتها ، وانها حددت المواعيد التالية لمنح الاستقلال

لهـذه الاقاليم : موزامبيق ٢٥ يونيـو — جزر الراس الاخضر ٥ يوليـو — ساوتومى وبرنسيب ١٢ يوليو — أنجولا ١١ نوفمبر .

وقد اصبحت الدول الثلاث الأولى أعضـاء فى الامم المتحدة منـذ يوم ١٦ سبتمبر ١٩٧٥ . أما انجولا فلم تنضم بعـد الى الهيئة العالمية نتيجة الصراعات الدموية التى بدأت ، بعد انسحاب البرتغال ، بين حركات التحرير فيها ، بدعم من جنوب افريقيا وبعض الدول الاخرى .

ومن ناحية أخرى فقد أكدت الجمعية العامة للامم المتحدة أن المصـالح الاقتصادية الاجنبية وغيرها من المصالح فى الاقاليم المستعمرة التى تستغل هذه الاقاليم تشكل عقبة كبرى فى سبيل الاستقلال السياسى ، وكذا تمتع الأهالى الوطنيين بالموارد الطبيعية لهذه الاقاليم ، ذلك أنها — وهى تحرم الشعوب المستعمرة من ممارسة حقوقها أو تخضعها للمصالح الاقتصـادية والمالية والاجنبية — تخرق التزاماتها بمقتضى الفصلين الحادى عشر والثانى عشر من ميثاق الامم المتحدة ، وتعوق تنفيذ قرار الجمعية العامة رقم ١٥١٤ ، بتاريخ ١٤ ديسمبر ١٩٦٠ (الدورة ١٥) . وقد نددت الجمعية العـامة باستغلال شعوب المستعمرات والاساليب المتبعة فى الاقاليم تحت السيطرة الاستعمارية من جانب تلك المصالح الاقتصادية والمالية الاجنبية وغيرها من المصالح التى تهدف الى استمرار الحكم الاستعمارى . وطلبت الجمعية من السلطات والدول المعنية القائمة بالادارة ، التى تمارس شركاتها ورعاياها مثل هذه النشاطات ، أن تتخذ فورا الاجراءات الكفيلة بوضـع حد لكافة النشاطات التى تستغل الاقاليم والشعوب المستعمرة .

ثالثا — فى مجال حفظ السلم والامن الدوليين :

بذلت الامم المتحدة ، من أجل تخفيف حـدة التوتر ، وتوفير المنـاخ الصالح للعلاقات الودية ، جهودا فى مجال نزع السلاح ، كمـا تدخلت فى عديد من المنازعات الدولية بهدف تسويتها سلميا أو قمع العدوان .

١ — نزع السلاح :

احتلت قضية نزع السلاح مكانا رئيسيا من نشاط الامم المتحدة . وقد أسهمت الهيئة ، فى السنوات الخمس عشرة الأخيرة ، فى تحقيق انجازات هامة فى هذا الميدان . ففى عام ١٩٦١ اتفق الاتحاد السوفييتى والولايات المتحدة على مبـادىء مفاوضـات نزع السلاح ، ورحبت الامم المتحدة بهـذه المبادىء ، وأوصت باتخاذها أساسا للمفاوضات المتعلقـة بنزع السلاح

الشامل . وفى عام ١٩٦٣ ، وقـــع الاتحاد السوفييتى والولايات المتحدة والمملكة المتحدة اتفاقية حظر التجارب النووية فى الجو والفضـــاء الخارجى وتحت سطح الماء . وقد دعت الجمعية العامة كافة الدول الى الانضـــمام الى هذه الاتفاقية ، فاستجابت لهذه الدعوة ثمان وتسعون دولة من أعضاء الامم المتحدة ، وسبع دول غير أعضاء . كما وافقت الجمعية العامة فى نفس العام وبالاجماع على قرار بمنع استخدام الاسلحة النووية وأسلحة الدمار الجماعى فى الفضـــاء الخارجى . ووقعت فى عام ١٩٦٦ اتفاقية خاصـــة بالفضاء الخارجى تضمنت نصوصا كثيرة هامة بشأن نزع السلاح . كمـا وقعت فى عام ١٩٦٧ اتفاقيـــة منـــع استخدام الاسلحة النووية فى أمريكا اللاتينية . وأوصت الجمعية العامة فى عام ١٩٦٨ بالموافقة على اتفاقية منع انتشار الاسلحة النووية ، ودعت كافة الدول الى الانضـــمام اليها . وقد أصبحت الاتفاقية سارية منذ ٥ مارس ١٩٧٠ .

وقد قررت الجمعية العـــامة ، فى عام ١٩٦٩ ، أن تكون الفترة من عام ١٩٧٠ الى عام ١٩٨٠ عقدا لنزع السلاح ، ودعت الحكومات الى أن تبذل ، فى هذه الفترة ، جهودا من أجل وقف سباق التسلح النووى ، وابادة أسلحة الدمار الجماعى ، وعقد اتفاقية لنزع السلاح العام والشامل فى ظل رقابة دولية فعالة . وقد تم الاتفاق فى عام ١٩٧٠ ، على معاهدة حظر استخدام الاسلحة النـــووية ، وغـــيرها من أسلحة الدمار الجماعى فى قاع البحار والمحيطات وما تحتهما (٢٠٤) .

كذلك خصص مؤتمر لجنة نزع السلاح عمله سنة ١٩٧٠ لاعداد مشروع معاهدة لعدم وضع أسلحة نووية وغيرها من أسلحة التدمير الشامل فى قيعان البحار والمحيطات والتربة التحتية لكل منها . وقد اعتمدت الجمعية هــذه المعاهدة عام ١٩٧٠ ، ودخلت حيز التنفيذ فى عام ١٩٧٢ .

---

(٢٠٤) راجع ، لمزيد من التفاصيل ، رسالة الدكتوراة التى قدمها د. عبد الفتاح اسماعيل إلى كلية الحقوق بجامعة القاهرة ، بعنوان: « جهود الأمم المتحدة لنزع السلاح » ، يونيو ١٩٧٢ ، ص ٥٥ وما بعدها ؛ ومن مطبوعات الأمم المتحدة ، « الأمم المتحدة ونزع السلاح (١٩٤٥ — ١٩٧٠) » ، « نزع السلاح تقدم نحو السلام » ، نيويورك ، ١٩٧٤ . وانظر أيضاً :

Génevey (P.) «Actualité du désarmement», Politique Etrangère, 1967, No. 2, p. 125 et ss. ; United Nations. Official Records of the Disarmament Commission and Sub-Committee.

وفى سنة ١٩٧١ وضع مؤتمر لجنة نزع السلاح تفاصيل اتفاقيـــة حظر تطوير وتخزين وانتـــاج الاسلحة البكتريولوجية (البيولوجية والسامة) وتدمير هذه الاسلحة . وهذه الاتفاقية ــ وهى أول اتفاقيـــة من نوعها فى العصر الحديث ــ تقضى بالتخلص من الاسلحة الموجـــودة . وقد أوصت الجمعية العامة بتوقيعها واعتمادها فى سنة ١٩٧١ .

وقد دعت الجمعية العامة فى عدد من القرارات الى الاحترام الصارم من جانب جميـــع الدول لبروتوكول جنيف لعـــام ١٩٢٥ ، الخاص بتحريم استخدام الغازات الخانقة والسامة والغازات الاخـــرى فى الحرب ، ومنع استخدام وسائل الحـــرب الجرثومية .

كذلك جـــددت الجمعية العـــامة ، منـــذ عام ١٩٧١ ، دعـــوتها الى التوصل الى اتفـــاق سريع بشأن تحـــريم تطوير وانتاج وتخزين الاسلحة الكيماوية ، والقضـــاء عليها . كذلك حثت الجمعية حكومات الدول المالكة للاسلحة النووية أن توقف جميع تجارب الاسلحة النووية فى أقرب وقت ممكن . الا أن تجارب الاسلحة النـــووية فى الجـــو وتحت سطح الارض ، ما زالت مستمرة (٢٠٥) .

وفى شهر مايو ١٩٧٢ تم التوصل الى اتفاق بين الولايات المتحدة والاتحاد السوفييتى للحد من عدد وتوزيع شبكات الصواريخ العابرة للقـــارات ، ووضـــع حد عددى أقصى للصواريخ الهجومية .

ومن ناحية أخرى فقد تم تشكيل لجنة فرعيـــة فى عام ١٩٧٣ ، لدراسة مقترحات الحكومات بشأن عقد مؤتمر عالمى لنزع السلاح ، تنفيذا لقـــرار الجمعية العامة ، فى عام ١٩٦٥ ، بالموافقة على عقد مثل هذا المؤتمر .

---

(٢٠٥) أعلنت فرنسا ، أثناء الدورة التاسعة والعشرين للجمعية العامة (١٩٧٤) ، قرارها بوقف إجراء التجارب فى الجو اعتبارا من عام ١٩٧٥ . كذلك توصل الاتحاد السوفييتى والولايات المتحدة ، أثناء اجتماع القمة الذى عقد بين الدولتين فى موسكو عام ١٩٧٤ ، إلى اتفاق للحد من إجراء التجارب النووية تحت سطح الأرض ، ووضع الاتفاق حداً أقصى لقوة هذه التجارب ، بحيث لا تتجاوز ١٥٠ كيلوطن . وفى دورة عام ١٩٧٤ لمؤتمر لجنة نزع السلاح ، أعلنت المملكة المتحدة أنها سوف تحترم نصوص هذه المعاهدة .

على أن الهند أجرت فى شهر مايو ١٩٧٤ ، تفجيراً لقنبلة نووية تحت سطح الأرض ، وأعلنت أنها تستهدف الأغراض السلمية فقط .

كذلك فقد أوصت الجمعية العامة فى قرارها الذى أصدرته بتاريخ ٧ ديسمبر ١٩٧٣ باجراء تخفيض قدره ١٠٪ فى الميزانيات العسكرية للدول الخمس الاعضاء الدائمين فى مجلس الامن ، ودعت الجمعية العامة تلك الدول الى تخصيص المبالغ المترتبة على هذا الخصم لتقديم المساعدة للدول النامية .

فى عام ١٩٧٤ ، بحثت الجمعية العامة المشكلة الجديدة المتعلقة بالتغيرات البيئية للاغراض العسكرية والعدائية الاخرى ، ودعت الى عقد معاهدة دولية تحرم مثل هذه الاعمال . وكانت الجمعية العامة قد علمت بارتياح باتفاق الولايات المتحدة والاتحاد السوفييتى على الدخول فى مفاوضات بشأن الحد من الاسلحة الاستراتيجية ، ودعت الدولتين الى بدء هذه المفاوضات فى موعد مبكر . وقد بدأت المحادثات التى عرفت باسم « سولت » فى عام ١٩٦٩ .

وفى نوفمبر عام ١٩٧٤ ، وقعت الدولتان الاعظم اتفاقية جديدة تضع تحديدا شاملا لعدد شبكات الأسلحة الهجومية الاستراتيجية ، على أن تدرج فى معاهدة توقع فى عام ١٩٧٥ . وكان « كورت ڤالدهايم » سكرتير عام الامم المتحدة قد أعلن فى رسالة وجهها الى مؤتمر لجنة نزع السلاح يوم ٤ مارس ١٩٧٥ أن محادثات الحد من الاسلحة الاستراتيجية — سولت — « تتسم بأهمية بالغة » ، وبرهنت على أنه من الممكن تحقيق بعض التقدم .

وفى ٥ مايو ١٩٧٥ ، انعقد فى چنيف « المؤتمر الاستعراضى للدول الموقعة على معاهدة حظر انتشار الاسلحة النووية » ، تنفيذا لنص فى المعاهدة المذكورة ، يقضى باجتماع اطرافها بعد مضى خمس سنوات على بدء نفاذها (٥ مارس ١٩٧٠) ، وذلك « لاستعراض مدى تنفيذ هذه المعاهدة » ، بهدف التأكد من انه يجرى تحقيق اغراضها .

ولا تزال الامم المتحدة تواصل بذل جهودها فى هذا المجال ، مؤمنة بأن نزع السلاح انما هو خطوة أولى نحو السلام الدائم .

٢ — تسوية المنازعات الدولية وقمع العدوان :

سار ميثاق الامم المتحدة فى اتجاه منح مزيد من الفعالية للتنظيم الدولى فى شأن تسوية المنازعات سلميا ، وعند تهديد السلم أو وقوع العدوان .

وتقع على عاتق مجلس الامن ، طبقا لهذا الميثاق ، المسئولية الاولى فى المحافظة على السلم والامن الدوليين . وتتمتع الجمعية العامة بسلطة بحث

المبادىء العامة للتعاون فى هذا المجال ، ومناقشة اية مسألة تتعلق بالمحافظة على السلام الدولى ، وأن تقدم التوصيات المتعلقة بهذه المسائل . وقد أكدت الجمعية العامة مرارا ، وهى تمارس هذه المسئوليات ، المبادىء الاساسية للميثاق المتعلقة بالحفاظ على السلم وتحريم العدوان .

وقــد أتمت الجمعية العامة ، فى عام ١٩٧٤ ، مهمة صعبة ، كانت قــد بدأت فى تحقيقها منذ عام ١٩٥٠ ، بأن وافقت على تعريف العدوان ، وأوصت أن يهتدى مجلس الامن بهذا التعريف ، عندما يقرر وجود عمل عدوانى .

تعريف العــــدوان :

يبدأ التعريف ، كما أقرته الجمعية العامة فى ١٤ ديسمبر ١٩٧٤ ، ببيان أن « **العدوان هو استخدام القوة المسلحة من جانب دولة ، ضــــد سيادة ووحدة الاراضى الاقليمية ، أو الاستقلال السياسى لدولة أخرى ، أو بأى طريقة لا تتمشى مع ميثاق الامم المتحدة ، كما هو محدد فى هذا التعريف** ».

ثم يذكر التعريف بعض الاعمــــال التى تعتبر أعمـــالا عدوانيــــة ، على النحو الآتى :

١ ــ قيام القوات المسلحة لدولة ما بغـــزو أو شن هجوم على اراضى دولة أخرى ، أو اى احتلال عسكرى ــ مهما كان مؤقتا ــ ينجم عن مثل هذا الغزو أو الهجوم ، أو اى ضم عن طريق استخدام القــوة لاراضى دولة اخرى أو أى جزء منها .

٢ ــ قيــــام القوات المسلحة لدولة ما بقصف أراضى دولة أخرى ، أو استخدام دولة ما لأية اسلحة ضد أراضى دولة أخرى .

٣ ــ محاصرة موانىء أو سواحل دولة ما عن طريق استخدام القـــوة المسلحة لدولة أخــــرى .

٤ ــ قيــــام القوات المسلحة لدولة ما بشن هجوم على القوات البرية أو البحرية أو الجوية أو الأساطيل البحرية والجوية لدولة أخرى .

٥ ــ استخدام القوات المسلحة لدولة ما ، والتى تكون متواجدة داخل اراضى دولة اخــرى بموجب موافقــــة من جانب الدولة المستقلة ، استخداما يعـــد أنتهاكا للشروط المنصوص عليها فى الاتفــــاق بين الدولتين ، أو أى مد لوجود هذه القوات فى تلك الاراضى بعد انتهاء هـــذا الاتفاق .

٦ - قيــام دولة ما بالسماح باستخدام أراضيها ، التى وضعتها تحت تصرف دولة أخرى ، من قبل هذه الدولة ، بارتكاب عمل عدوانى ضد دولة ثالثــة .

٧ - قيــام دولة ما بارسال أو ايفاد جماعات مسلحة ، أو قــوات أو جنود غير نظاميين أو مرتزقة لارتكاب أعمال بالقوة المسلحة ، ضد دولة أخرى تكون على نفس درجة خطورة الاعمال التى ورد ذكرها آنفا ، أو مشاركة تلك الدولة الفعلية فى هذه الاعمال .

وتقضى بنود التعريف الاخرى بأنه عند بحث وقــوع عمــل عدوانى من عدمه ، يجب دراسة جميع عناصر هذا العمل ، وبحث مسألة المبــادأة فى الالتجاء الى القوة كقرنية مبدئية ، وبحث درجة القوة المستخدمة وخطورتها ، وكذا الطرق المستعملة والاهــداف المطلوب تحقيقها ومراعاة الاجــراءات الواجب اتباعها من جانب المجتمع الدولى .

ويوضح التعريف الذى أقرته الجمعية العامة ، أنه ليس هنــاك اعتبار مهما كانت طبيعته - سواء أكان سياسيا او اقتصــاديا أو عسكريا أو غير ذلك - يمكن أن يستخدم كمبرر للعدوان . الا أنه حرص على أن ينص على انه ليس هناك فى هذا التعريف ما يجحف بحق الشعوب التى تخضع لنظم الحكم الاستعمارية ، أو العنصرية ، او اية اشكال من السيطرة الاجنبية ، فى الكفاح من أجل تقرير المصير ، والحرية ، والاستقلال .

وقد استطاعت الامم المتحدة فى حالات المنازعات وعند تهديد السلم أو وقوع العدوان ، أن تلعب دورا فى التقريب بين وجهــات نظــر الاطراف المتنازعة ، عن طريق الوساطة والتوفيق ، أو اجــراء مفاوضات بينها تحت اشراف الهيئة ، كما قامت ، بصدد بعض المنازعات ، بارسال لجان مراقبة أو قوات عسكرية لحفظ السلام .

وقد سبق أن استعرضنا ، عند دراسة سلطات الجمعية العامة ومجلس الامن ، أمثلة من حالات تدخل الامم المتحدة فى تسوية المنازعات الدولية أو اعادة السلم الى نصابه ، يتضح منها أن الامم المتحدة كانت تنجح فى وقف الاشتباكات المسلحة ، دون ان تصل الى حلول جذرية للمنازعات التى ادت الى قيام هذه الاشتباكات .

وفى الواقع أن فعالية دور الامم المتحدة فى مجال حفظ السلم رهن بارادة

الاعضـــاء الدائمين فى مجلس الامن ، ولاتتجاوز نطاق الاشتباكات بين الدول الصغيرة ، مما قد يدعو الى التساؤل عن جدوى نظام الامن الجماعى فى ظل الهيئة ، ما دام هذا النظام عاجزا عن الحيلولة دون قيام خطر الحرب بين الدول الكبرى (٢٠٦) . بل لقد اثبتت التجربة عدم فعاليته فى بعض حالات العدوان الذى تقوم به دولة صغيرة بمساندة احدى هذه الدول .

ورغم صحة هذا النقد ، فمن الواجب أن يكون واضحا أن تطبيق مبـدأ الامن الجماعى لا يمكن أن ينفصل عن واقع المجتمع الدولى ومراكز القوة فيه ، وأن نظام الامن الجماعى الفعال لا يتحقق بمجموعة نصوص خاصة بما يجب أن تكون عليه العلاقات الدولية ، أو بمجموعة حلول تسيطر عليها المثاليات أو اعتبارات العدل والمنطق ، وانما هو النظام الذى يضع فى اعتباره الواقع بما يتضمنه من متناقضات ، ويقرر أنسب الحلول الكفيلة بتحقيق الهدف أو الاقتراب منه .

وينبغى أن نشير فى هذا الصدد ، الى أن اعطاء مبدأ الامن الجماعى مزيدا من الفعالية ، كان من أكثر الموضـــوعات التى دارت حولهـــا المناقشات فى مختلف المراحل التحضيرية لميثاق الامم المتحدة . فقد طرحت ، على سبيل المثال ، فكرة انشاء قوة عسكرية دولية ، ولم يتم الاتفاق عليها ، وطرحت فكرة المساواة بين أعضاء مجلس الامن ، الا أنها قوبلت بالرفض من جانب الدول الكبرى ، التى جعلت من حق الفيتو شرطا لانضمامها الى الهيئة . كما قام خلاف ، وصل الى حد تهديد الولايات المتحدة بعدم توقيع الميثاق ، عند مناقشة موضوع اشتراك العضو الدائم بمجلس الامن فى التصويت فى حـالة نزاع يكون طرفا فيه . وهذه الوقائع لا يمكن تجاهلها ، واذا ما أردنا الحكم على الامم المتحدة ، تعين علينا الا نغفلها .

ومع ذلك فقد عالجت الهيئة بعض نواحى القصور فى نظام الامن الجماعى ، التى ظهرت بالذات عند تطبيقه ابان الحرب الكورية ، بسبب الخلاف الحاد بين الولايات المتحدة والاتحاد السوفييتى بالنسبة لها ، حيث أصدرت الجمعية العامة قرار الاتحاد من أجل السلم فى ٣ نوفمبر ١٩٥٠ ، الذى يمنحها حق

---

(٢٠٦) راجع مقال René-Jean Dupuy فى كتاب :
«L'ONU utile ou néfaste», Paris, 1962., p. 25.

الحلول محل مجلس الامن عند اخفاقه فى القيام بواجباته (٢٠٧) .

ولقد تعرض نظام الامن الجماعى خلال تاريخ الامم المتحدة لعدة اختبارات. سعت الهيئة بصددها ، سواء عن طريق مجلس الامن أو الجمعية العامة ، الى تجنب الصراعات الدولية أو التخفيف من حدتها ، كما تدخلت فى بعضها بهدف رد العدوان .

واذا كان النجاح قد حالفها فى حالات النزاع التى كانت بمنأى عن الصراع بين الكتلتين الغربية والشرقية ، فقد كانت تفشل كلما تعلق الامر باحدى الدول الكبرى وخاصة الولايات المتحدة والاتحاد السوفييتى ، وذلك فى الاحوال النادرة التى كان يعرض فيها عليها مثل هذه الحالات ، نظرا لان الاتجاه السائد بين هذه الدول هو تسوية منازعاتها خارج نطاق الامم المتحدة . فلا شك أن ما حققته الهيئة فى عام ١٩٥٦ ، بادانتها للعدوان الثلاثى على مصر والزامها المعتدين ، ومن بينهم عضوان دائمان بمجلس الامن، بالانسحاب ، يمثل نجاحا كبيرا للمنظمة الدولية ، على عكس الحال بالنسبة لما أسفر عنه تدخلها منذ وقوع العدوان الاسرائيلى عام ١٩٦٧ حتى اليوم .

دور الامم المتحدة ازاء العدوان الاسرائيلى على البلاد العربية :

حدث فى أعقاب العدوان الاسرائيلى فى ٥ يونيو ١٩٦٧ ــ الذى ترتب عليه احتلال اسرائيل لسيناء المصرية وهضبة الجولان السورية والضفة الغربية للاردن ــ أن دعيت الجمعية العامة الى دور انعقاد غير عادى ، الا انها لم تنجح فى اصدار قرار يدين اسرائيل ، وذلك نتيجة للضغط الامريكى على عدد من دول أمريكا اللاتينية وافريقيا . وأخذت قضية العدوان تتأرجح بعد ذلك ما بين الجمعية العامة ومجلس الامن ، حتى تمكن المجلس فى ٢٣ نوفمبر ١٩٦٧ ، أى بعد أكثر من أربعة أشهر ونصف من العدوان ، من اصدار القرار رقم ٢٤٢ الذى يطالب اسرائيل بالانسحاب من الاراضى المحتلة، ويقرر ايفاد مبعوث الى المنطقة لبحث وسائل تنفيذ الأسس التى وضعها القرار لحل النزاع . وينص القرار :

« ان مجلس الامن اذ يعبر عن قلقه المستمر للموقف الخطير فى الشرق الأوسط .

---

(٢٠٧) وقد طبقت الجمعية العامة القرار فى حالات عدوان كانت تشكل تهديدا خطيراً للسلام .

واذ يؤكد عـــدم مشروعية الاستيلاء على الاراضى عن طريق الحـــرب ، والحاجة الى سلام عادل ودائم تستطيع أن تعيش فيه كل دولة فى المنطقة .

واذ يؤكد أيضا أن جميع الدول الاعضاء عندما قبلت ميثاق الامم المتحدة قد التزمت بالتصرف وفقا للمادة الثانية من الميثاق :

١ — يعلن أن تطبيق مبادىء الميثاق يتطلب اقامة سلام عادل ودائم فى الشرق الأوسط وهذا يقتضى تطبيق المبدأين التاليين :

(أ) انسحاب القـوات الاسرائيلية من أراض احتلتها فى النزاع الأخـــير .

(ب) أن تنهى كل الدول حالة الحرب، وأن تحترم وتقر الاستقلال والسيادة الاقليمية والاستقلال السياسى لكل دولة فى المنطقة وحقها فى أن تعيش فى سلام فى نطاق حدود آمنة ومعترف بها ، متحررة من أعمال القوة والتهديد بها .

٢ — يؤكد المجلس الحاجة الى :

(أ) ضمان حرية الملاحة فى الممرات المائية الدولية فى المنطقة .

(ب) تحقيق تسوية عاجلة لمشكلة اللاجئين .

(جـ) ضمان حـــدود كل دولة فى المنطقة واستقلالها السياسى عن طريق اجراءات من بينها انشاء مناطق منزوعة السلاح .

٣ — يطلب من السكرتير العام أن يعين ممثلا خاصا الى الشرق الاوسط لاقامة اتصالات مع الدول المعنية بهدف المساعدة فى الجهود للوصول الى تســـوية سلمية ومقبـــولة على اساس النصوص والمبـــادىء الواردة فى هـــذا القرار .

٤ — يطلب من السكرتير العـــام أن يبلغ المجلس بمدى تقـــدم جهود المبعوث الخاص فى أقرب وقت ممكن » .

وقد أعلنت اسرائيل رفضها لهذا القرار ، ورفضت أى تعاون مع السفير يارنج مبعوث الامم المتحـــدة ، مما أدى الى تجميد مهمتـــه (٢٠٨) . وقد كان

---

(٢٠٨) راجع مقالنا بعنوان « التكييف القانونى لمهمة السفير جونار يارنج » ، المجلة المصرية للقانون الدولى ، ١٩٧١ ، ص ٣٩ ومابعدها ، والدراسة المقدمة منا فى « ندوة أكتوبر العالمية » التى نظمتها جامعة القاهرة ، فى الفترة من ٢٧ إلى ٣١ أكتوبر ١٩٧٥ ، بعنوان « دور الأمم المتحدة فى أزمة الشرق الأوسط بعد ٦ أكتوبر » .

التناقض الواضح بين موقفى مصر واسرائيل من تفسير مهمة ممثل السكرتير العام مؤثرا على فشل هذه المهمة : فمصر كانت ترى أن مهمة المبعوث الدولى هى تيسير التنفيذ الفورى لقرار مجلس الامن المذكور ، وأن هذا القرار من الوضوح بحيث لا يحتاج الا الى جدول زمنى للتنفيذ ولانسحاب القوات الاسرائيلية . هذا بينما أن اسرائيل قد ركزت على أن نقطة البدء هى المفاوضات المباشرة بين الطرفين وابرام صلح تعاقدى ، وبعد ذلك يبدأ الانسحاب ، على أن هذا الانسحاب لن يشمل بالقطع كل الاراضى المحتلة بعد ٥ يونيو .

وفى ٨ فبراير ١٩٧١ ، وفى محاولة لدفع مهمته ، والخروج بها من الطريق المسدود الذى وصلت اليه ، قام السفير جونار يارنج بمبادرة من جانبه ، عبارة عن مذكرة بعث بها الى كل من حكومة جمهورية مصر العربية والحكومة الاسرائيلية ، يقترح فيها على كل طرف أن يحدد موقفه ، وأن يقدم تعهدات نهائية حول استعداده لتنفيذ بنود قرار مجلس الامن رقم ٢٤٢ الصادر فى ٢٢ نوفمبر ١٩٦٧ .

ولقد كانت مبادرة السفير يارنج ـ كما وصفها السكرتير العام للامم المتحدة فى تقريره الى مجلس الامن بتاريخ ٥ مارس ١٩٧١ ـ تعنى أن هذه التعهدات يجب أن تصدر من الطرفين بالنسبة لكل بند من بنود القرار ، وان تتضمن تحديدا نهائيا ومقنعا لكل الجوانب الاخرى للتسوية السلمية ، بما فى ذلك تسوية مشكلة اللاجئين بصفة خاصة .

وكانت خطوة السفير يارنج الاولى فى محاولته الجديدة هى دعوة جمهورية مصر العربية أن تقدم له تعهدها بقبول ارتباطات السلام كما وردت فى نص قرار مجلس الامن ، ودعوة اسرائيل أن تقدم له تعهدها بالانسحاب الى ما وراء خط الحدود الدولية الذى كان يفصل بين مصر وبين دولة الانتداب فى فلسطين سنة ١٩٤٨ . ولم يترك يارنج لاى من الطرفين فرصة للاجتهاد ، وانما وضع بنفسه نقلا عن نصوص قرار مجلس الامن صياغة تعهدات السلام التى يريدها من مصر واسرائيل ، أى انه فى الواقع طلب توقيع الدولتين على ما يراه بحكم مسئوليته الخاصة وكأنه تنفيذ لقرار مجلس الامن .

وبينما بادرت حكومة جمهورية مصر العربية الى تقديم ردها فى ١٥ فبراير ١٩٧١ متضمنا التعهدات التى طلبها المبعوث الدولى ، وسجل السكرتير العام للامم المتحدة تقديره لمبادرة الحكومة المصرية بالرد ، ووصف الرد

بأنه ايجابى ، عقد مجلس الوزراء الاسرائيلى جلسة فى ١١ فبراير لبحث مذكرة السفير يارنج ، أعلنت على اثره (جولدا مائير) رئيسة وزراء اسرائيل فى تصريح رسمى ، ان الاسلوب الذى اتبعه يارنج يعد « خروجا على القواعد الدبلوماسية الدولية » . وتبعها نائب رئيسة الوزراء (ايجال آلون) الذى صرح بأنه « ليس من سلطة يارنج وضع أية مقترحات ، وانه مكلف فقط بأن يعمل همزة وصل بين الاطراف وليس وسيطا يقدم اقتراحات » .

وعلى أثر هذه التصريحات أعلن السكرتير العام للامم المتحدة « يوثانت » على لسان متحدث باسمه فى ١٣ فبراير ١٩٧١ ، بأنه يشعر بأن اتصالات يارنج الحالية مع أطراف النزاع فى الشرق الاوسط « هى فى حدود التفويض المسند اليه بقرار مجلس الامن » .

والواضح أن جونار يارنج ، حين قام بمبادرته ، لم يكن يستند الى نص الفقرة الثالثة من قرار مجلس الامن أو تأييد السكرتير العام فقط ، وانما كان يستند أيضا الى واقع النزاع ومراحل تطوره ، والى تأييد الدول الخمس الكبرى — صانعة قرار مجلس الامن نفسه — لهذه المبادرة .

وهكذا ادت السياسة الاسرائيلية الى نسف مهمة يارنج ، وتجمدت مهمته للمرة الثالثة . وتوالت كل عام ، دون أى نتيجة ايجابية ، قرارات الجمعية العامة ، المستندة الى قرار مجلس الامن ، تؤكد عدم شرعية اكتساب الاراضى بالقوة ، وتدين استمرار احتلال اسرائيل للاراضى العربية ، وتعلن عدم شرعية الاجراءات التى تتخذها فى هذه الاراضى . ورغم هذا التحدى الصارخ ، لم يتمكن مجلس الامن من اتخاذ اجراء رادع يحمى قراراته .

وبينما قبلت مصر اكثر من مشروع للحل السلمى ، تنفيذا للقرار رقم ٢٤٢ ، مثل مبادرة وزير الخارجية الامريكية « وليم روجرز » عام ١٩٧٠ ، ومشروع مساعده « جوزيف سيسكو » عام ١٩٧١ ، فقد استمرت اسرائيل فى احتلالها للاراضى العربية ، وفى اتخاذ الاجراءات التعسفية ضد أهالى هذه الاراضى ، فضلا عن الاستفزازات العسكرية المستمرة على الجبهتين المصرية والسورية .

وقد ادت هذه الظروف الى تحول هام فى الراى العام العالمى الذى أصبح ينادى بتأييد اكثر فعالية للحق العربى . كما ادانت المنظمات الاقليمية ، خاصة الاوروبية والافريقية ، وكذا العديد من المؤتمرات الدولية موقف

اسرائيـــل ، بل وقطعت الغالبية العظمى من الدول الافريقية علاقاتهـــا الدبلوماسية معها (٢٠٩) .

وازاء تمادى اسرائيل فى عدوانها ، وتفاقم عجز الامم المتحدة ، وخشية وقـــوع أزمة الشرق الاوسط فى وهـــدة التجمد ، بفعل حالة اللاحرب واللاسلم ، قامت مصر وسوريا بعمل عسكرى حاسم فى ٦ أكتوبر ١٩٧٣ ، انتهى بنجاح القوات المسلحة المصرية فى عبور قنـــاة السويس الى سيناء المحتلة ، وتدمير خط « بارليف » الاسرائيلى ، كما نجحت القوات السورية فى استعادة جزء من هضبة الجولان المحتلة . وقد اســـتمرت الاشتباكات العسكرية الى أن صدر قرار مجلس الامن رقم ٣٣٨ بوقف اطلاق النـــار فى ٢٢ اكتوبر ١٩٧٣ ، بناء على مشروع مقدم من الاتحاد السوفييتى والولايات المتحدة الامريكية ، وكانت اسرائيل قد تمكنت من استعادة جزء من الاراضى العربية المحررة ، ومن فتح ثغرة نفذت منها قواتها الى غرب قناة السويس .

وقد تضمن القرار ثلاثة أسس لحل النزاع :

١ ــ دعوة الأطراف المتنازعة الى وقف اطلاق النار ، وانهاء كل نشاط عسكرى فـــورا .
٢ ــ التنفيذ الفورى لقرار مجلس الامن رقم ٢٤٢ بجميع أجزائه .
٣ ــ البدء فورا ، ومع وقف اطلاق النار ، فى مفاوضات بين الأطراف المعنية ، تحت اشراف مناسب ، بهدف تحقيق سلام عادل ودائم فى الشرق الأوسط .

ورغم قرار وقف اطلاق النار وتأكيد مجلس الامن له بقراره رقم ٣٣٩ فى ٢٣ أكتـــوبر ١٩٧٣ (٢١٠) ، فقد استمرت اسرائيل فى عمليـــاتها العسكرية

(٢٠٩) وكانت الدول الاشتراكية ، باستثناء رومانيا ، قد قطعت علاقاتها مع اسرائيل فى أعقاب العدوان ، فى يونيو سنة ١٩٦٧ .

(٢١٠) ينص القرار :

« إذ يشير مجلس الأمن إلى قراره رقم ٣٣٨ الصادر فى ٢٢ أكتوبر ١٩٧٣ :

١ – يؤكد قراره بشأن الوقف الفورى لجميع أشكال اطلاق النار وكل الأعمال العسكرية ، ويدعو بالحاح إلى إعادة قوات الجانبين إلى المراكز التى كانت تحتلها لحظة سريان وقف اطلاق النار .

٢ – يطلب إلى السكرتير العام اتخاذ التدابير لإرسال مراقبى الأمم المتحدة فوراً للإشراف على مراعاة وقف اطلاق النار بين قوات اسرائيل وجمهورية مصر العربية ، مستخدما لهذا الغرض أفراد الأمم المتحدة الموجودين الآن فى الشرق الأوسط ، وفى مقدمتهم الأفراد الموجودين فى القـــاهرة » .

واحتلال اجزاء اخرى من الاراضي العربية ، مما دعا المجلس الى أن يصدر القرار رقم ٣٤٠ فى ٢٥ اكتوبر ١٩٧٣ يؤكد فيه ضرورة الوقف الفورى لجميع العمليات العسكرية وعودة الأطراف الى خطوط ٢٢ اكتوبر ، ويقرر تشكيل قوات طوارىء دولية (U.N.E.F.) ، تعمل تحت سيطرته ، وتتألف من قوات عسكرية من الدول الاعضاء فى الامم المتحدة باستثناء الدول الدائمة فى مجلس الامن ، تختص بالمحافظة على وقف اطلاق النار ومنع تجدد الاشتباكات (٢١١) .

وجدير بالاشارة أن مندوب مصر الدائم لدى الامم المتحدة قد القى بيانا امام مجلس الامن ، فى اجتماعه بتاريخ ٢٥ أكتوبر ١٩٧٣ ، جاء فيه « ان الحكومة المصرية اذ تعطى موافقتها على دخول وتواجد قوة الطوارىء الدولية على الاراضى المصرية ، ، انما تمارس حقوق سيادتها من اجل تمكين الامم المتحدة للاستمرار بهذه الخطوة الاولى والاجراء المؤقت ، نحو وضع نهاية للعدوان المرتكب ضد مصر منذ يونيو ١٩٦٧ » .

وعلى ذلك فان قوات الطوارىء الدولية ليست هناك لتعتدى على السيادة المصرية الى اى مدى أو بأى صورة ، ولكن على العكس ، فإنها فوق الاراضى المصرية بموافقة مصر ، ولتمكنها من انفاذ سيادتها ووحدة اقليمها ، ولتعبر عن اصرار الامم المتحدة على اعمال ميثاقها وتطبيق قراراتها .

وتجدر الاشارة ايضا الى أن المنطقة العربية شهدت خلال هذه الفترة ، واثر ما حققته القوات المصرية والسورية من انتصارات ، عدة مظاهر للتضامن العربى لم تشهدها فى أية ظروف مضت ، تمثلت فى اشتراك قوات عسكرية من مختلف الدول العربية الى جانب القوات المصرية والسورية ، واتفاق هذه الدول على خفض انتاج البترول ، وحظر تصديره الى الدول غير الصديقة (٢١٢) ، كوسيلة للضغط المؤثر فى مواجهة العالم والولايات المتحدة

---

(٢١١) وقد نص قرار مجلس الأمن رقم ٣٤١ الصادر فى ٢٧ أكتوبر سنة ١٩٧٣ على أن يكون تواجد هذه القوات فى المنطقة لفترة أولية مدتها ستة شهور ، يمكن للمجلس أن يقرر تجديدها ، إذا رأى أن الظروف تدعو إلى ذلك .

(٢١٢) قرر وزراء البترول العرب فى ١٧ أكتوبر ١٩٧٣ خفض انتاج البترول فى كل البلاد العربية بنسبة ٢٠٪ عما كان عليه الانتاج فى أول سبتمبر ١٩٧٣ ، على أن يستمر الخفض بعد ذلك بنسبة ٥٪ ابتداء من شهر ديسمبر حتى تنسحب اسرائيل من الأراضى العربية المحتلة ؛ إلا أنهم تعهدوا بألا يؤثر أى تخفيض على الحصة التى كانت كل دولة صديقة تستوردها من دولة عربية مصدرة للبترول خلال الشهور التسعة الأولى من عام ١٩٧٣ . كما قرروا قطع امدادات البترول نهائيا عن الدول التى تساعد اسرائيل (الولايات المتحدة الأمريكية وهولندا) .

الامريكية بصفة خاصة ، فضلا عن مختلف المعونات المادية التى قدمتها هذه الدول الى دول المواجهة .

وازاء تفاقم الموقف ، قامت الولايات المتحدة الامريكية والاتحاد السوفييتى ، بعد قبول الاطراف المتحاربة لوقف اطلاق النار ووصول قوات الطوارىء الدولية الى مناطق الاشتباكات ، باتصالات بين الاطراف لوضع القرار ٣٣٨ موضع التنفيذ . وقد تم بالفعل التوصل الى اقرار مشروع تقدمت به الولايات المتحدة يعرف باسم « اتفاق النقاط الست » ، ويتضمن خطوات الفصل بين القوات المتشابكة ، وعقد مؤتمر جنيف بهدف التسوية الدائمة للنزاع ، يحضره الاتحاد السوفييتى والولايات المتحدة الامريكية الى جانب الاطراف المتنازعة .

وعقد مؤتمر جنيف للسلام فى الشرق الاوسط فى ٢١ ديسمبر ١٩٧٣ تحت اشراف الامم المتحدة ، وبعد أن تم الاتفاق على أن تكون رئاسة جلسته الافتتاحية للامين العام للامم المتحدة (٢١٣) ، وأن يتناوب الاتحاد السوفييتى والولايات المتحدة الامريكية رئاسة الجلسات التالية .

وقد اشترك فى المؤتمر وفود مصر والاردن والولايات المتحدة والاتحاد السوفييتى . ولم تحضر سوريا ، التى أعلنت عدم ثقتها فى نجاح المؤتمر ، وان كانت قد قبلت الاشتراك فى أعماله مستقبلا فى حالة نجاح خطواته الاولى . اما بالنسبة لممثلى شعب فلسطين فقد اتجه الرأى الى اشتراكهم فى مرحلة تالية من المؤتمر ، عند مناقشة أسباب النزاع ، بعد الانتهاء من مشاكل الفصل بين القوات المتنازعة .

الا أن أعمال المؤتمر تعثرت منذ الايام الاولى لانعقاده ، نتيجة عدم نجاح اللجنة العسكرية المنبثقة من المؤتمر ، والتى تضم ممثلى مصر واسرائيل ، فى الوصول الى اتفاق بشأن الفصل بين القوات ، مما أدى الى توقف جلسات المؤتمر وتأجيلها الى حين انتهاء الأطراف من هذه المسألة .

---

(٢١٣) وكان مجلس الأمن قد عبر فى قراره رقم ٣٤٤ الصادر فى ١٥ ديسمبر ١٩٧٣ عن أمله فى أن يحقق مؤتمر السلام تقدما نحو تحقيق سلام عادل ودائم فى الشرق الأوسط ، وعن ثقته فى أن الأمين العام « سوف يلعب دوراً كاملا وفعالا فى هذا المؤتمر ... فضلا عن توليه رئاسة إجراءاته ، إذا رغبت الأطراف فى ذلك » . كما كلف المجلس الأمين العام بأن يقدم كافة المساعدات والتسهيلات اللازمة لأعمال هذا المؤتمر.

وفى ظل هذه الظروف ، وتحت تأثير الموقف المشتعل فى المنطقة واحتمال تجدد الاشتباكات ، فضلا عما أدى اليه استخدام سلاح البترول العربى من تأثير على اقتصاديات العالم ، بدأت الولايات المتحدة الامريكية تمارس دور الوسيط بين اسرائيل من ناحية ، ومصر وسوريا من ناحية أخرى، ونجحت فى الحصول على موافقة مصر واسرائيل على اتفاق فصل بين قواتهما . تم توقيعه فى ١٨ يناير ١٩٧٤ ينص على :

١ ــ احترام وقف اطلاق النار فى البر والبحر والجو .

٢ ــ تنفيذ الفصل بين القوات ويشمل :

(أ) الانسحاب الكامل للقوات الاسرائيلية من الضفة الغربية للقناة .

(ب) الانسحاب الاسرائيلى من شرق القناة حتى المشارف الغربية لمنطقة الممرات التى تبعد حوالى ٣٨ كيلومترا داخل سيناء .

(جـ) انشاء منطقة عازلة بين الجانبين عمقها حوالى عشرة كيلومترات تعمل فيها قوات الطوارىء الدولية .

(د) يكون الانسحاب الاسرائيلى طبقا لبرنامج زمنى محدد بالساعة واليوم لكل مرحلة من المراحل ، بحيث يضمن دقة التنفيذ .

٣ ــ أن تكون قوات الطوارىء الدولية جهاز الاشراف على تنفيذ الاتفاق .

وفى نفس الوقت الذى كان يتم فيه تنفيذ هذا الاتفاق ، طبقا للتوقيتات التى وضعتها اللجنة العسكرية المصرية الاسرائيلية المشتركة تحت اشراف قائد قوات الطوارىء الدولية (٢١٤) ، كانت الولايات المتحدة والاتحاد السوفييتى يواصلان اتصالاتهما فى سبيل تحقيق الفصل بين القوات الاسرائيلية والسورية .

وقد أعلنت مصر انها لن تعود الى مؤتمر جنيف ، المنوط به بحث كافة الجوانب السياسية للنزاع ، الا بعد الانتهاء من الفصل بين القوات السورية

---

(٢١٤) وقد انتهى تنفيذ هذا الاتفاق وانسحاب القوات الإسرائيلية إلى الخطوط المتفق عليها فى ٣ مارس سنة ١٩٧٤ .

والاسرائيلية . كما اكدت ضرورة اشتراك كل من سوريا ومنظمة التحرير الفلسطينية ، باعتبارها الممثل الوحيد لشعب فلسطين ، فى أعمال هـــذا المؤتمـــر ، من أجل تسوية للنزاع ، تحقق الانسحاب الكامل من الاراضى العربية المحتلة ، واحترام حقوق شعب فلسطين ، تنفيذا لقـــرار مجلس الامن رقم ٢٤٢ . وقد وقعت سوريا فى ٣١ مايو ١٩٧٤ ، اتفاقية فصـــل بين قواتها والقوات الاسرائيلية فى الجولان . وقد رحب مجلس الامن ، فى نفس اليوم ، بهذه الاتفاقية ، وقرر أن ينشىء فورا تحت اشرافه قوة لمراقبة فصـــل القوات تابعة للامم المتحدة (U.N.D.O.F.) ، كما نصت على ذلك الاتفـــاقية .

كما تمكنت مصر من تحقيق اتفاق عسكرى ثان لفض الاشتباك بينها وبين اسرائيل فى أول سبتمبر ١٩٧٥ ، استعادت بمقتضاه منطقة الممرات وحقول البترول فى سيناء ، ثم جرت المحادثات العسكرية لوضع بروتوكول تنفيذ هـــذا الاتفاق فى اطار اللجنـــة العسكرية بمؤتمـــر جنيف وتحت رئاسة « سيلاسفو » المنسق العام لعمليات الامم المتحدة بالشرق الاوسط . وقد تم توقيع هذا البروتوكول فى ٢٣ سبتمبر ١٩٧٥ (٢١٥) ، وفى أعقابه قامت الولايات المتحدة والاتحاد السوفييتى بمشاورات تستهدف الاتفـــاق على الخطوات اللاحقة ، خاصة فيما يتعلق بتحقيق فض اشتباك ثان فى الجولان ، وبشأن اشراك الفلسطينيين فى اعمال مؤتمر جنيف .

وهـــكذا يتضح أن الامم المتحدة ، بعد ان أصـــدر مجلس الامن قرار وقف اطلاق النار رقم ٣٣٨ ووصول قوات الطوارىء الدوليـــة الى المنطقة تنفيذا للقرار رقم ٣٤٠ ، غابت عن النزاع فى أدق مراحله : مرحلة التنفيذ الفعلى لحل النزاع ، والتى لم يكن لها فيها سوى مجرد وجود شكلى تمثل فى رئاسة أمينها العـــام لجلسة مؤتمـــر جنيف الافتتاحية ، ورئاسة قائد قوات الطوارىء الدولية لاعمال اللجنة العسكرية المصرية الاسرائيلية . كما

---

(٢١٥) راجع نص الاتفاقية الثانية للفصل بين القوات وملحقها والاقتراح الخاص بادارة وصيانة محطات الإنذار المبكر ، فى نشرة « السلام » ، الصادرة عن جمعية الأمم المتحدة بمصر ، العدد الأول ، ١٠ أكتوبر ١٩٧٥ ، ص ٢٧ ومابعدها . وانظر بعض التعليقات العربية والأجنبية فى مجلة :

«Problèmes politiques et sociaux», No. 273, 12 décembre 1975, p. 13 et ss.

يتضح أن ما تم من خطوات ايجابية سواء بالنسبة لوقف اطلاق النار ، أو الاتفاق على فك الاشتباكات بين القوات ، أو ترتيبات انعقاد مؤتمر السلام أو استئناف أعماله ، انما يرجع الى تدخل الدولتين الأعظم اللتين حلتا محل الهيئة العالمية فى هذا النزاع الخطير ، مما دفع الكثيرين الى القول بامتلاك هاتين الدولتين زمام المبادأة فى كل نزاع ، والقدرة فى حالة اتفاقهما على حل أى نزاع .

وفى تقديرنا أن هذا العجز من جانب الامم المتحدة ، الذى يتناقض مع موقفها الحاسم السريع أثناء العدوان الثلاثى على مصر فى عام ١٩٥٦ انما يرجع ، بالدرجة الاولى ، الى اختلاف ظروف العلاقات الدولية فى ذلك الوقت عنه فى الآونة الحاضرة . وفى تقديرنا أيضا أن دور الامم المتحدة ازاء العدوان الاسرائيلى **دور ضرورى** ، ولكنه **غير كاف** لتحقيق تسوية أزمة الشرق الأوسط :

(أ) فهو دور ضرورى ، من حيث ان الامم المتحدة هى جهاز الشرعية السياسية والقانونية فى عالمنا .

(ب) وهو دور غير كاف ، من حيث أن الامم المتحدة فى ممارستها لهذا الدور ، انما تعكس الارادة السياسية للمجتمع الدولى من خارجها .

ومع ذلك فمن الانصاف أن نذكر ، أنه فى عامى ١٩٧٤ ، ١٩٧٥ حققت القضية الفلسطينية — باعتبارها جوهر الصراع العربى الاسرائيلى — انتصارات رئيسية على الساحة الدولية ، انعكست على منظمة الامم المتحدة . ذلك ان معركة اكتوبر بأبعادها العسكرية والبترولية والسياسية قد حققت طرحا جذريا جديدا للقضية الفلسطينية ، استطاعت به أن تكسب مواقع جديدة ، سواء على مستوى دول عدم الانحياز ، أو العالم الثالث ككل ، أو القوى الكبرى ، وكانت الامم المتحدة هى الساحة التى تجسدت فيها هذه المتغيرات .

ففى عام ١٩٧٤ صدرت ثلاثة قرارات اساسية من الهيئة العالمية :

أولها قرار بدعوة منظمة التحرير الفلسطينية للاشتراك فى مداولات الجمعية العامة .

وثانيها قرار يؤكد حق الشعب الفلسطينى فى تقرير مصيره ، والحق فى الاستقلال والعودة الى دياره .

وثالثها يرسى حق منظمة التحرير الفلسطينية فى المشاركة ، كمراقب ، فى جلسات وأعمال كل المؤتمرات الدولية التى تعقد تحت اشراف الامم المتحدة .

وفى عام ١٩٧٥ شهدت الامم المتحدة تحركا نشطا على صعيد تأكيد الجوهر الحقيقى للقضية الفلسطينية ، وللكيان الاسرائيلى ، ولمجمل الصراع العربى الاسرائيلى ، فكان بذلك نقطة فاصلة فى المسيرة السياسية للصراع ، خاصة بعد أن كانت قد تحققت منجزات عسكرية واقتصادية ، وصلت بين الوطن العربى وقضايا العالم الثالث والقوى المحبة للسلام ككل .

وقد كان أهم القرارات التى أصدرتها الهيئة العالمية فى عام ١٩٧٥ :

١ — قرار الجمعية العامة فى ١٠ نوفمبر ١٩٧٥ بدعوة منظمة التحرير الفلسطينية للمشاركة فى أعمال كافة المؤتمرات والجهود الدولية من أجل السلام . وقد أعرب القرار فى مقدمته عن اقتناع الجمعية العامة بأن اشتراك الشعب الفلسطينى فى أية جهود أو مشاورات تستهدف تحقيق سلام عادل ودائم فى الشرق الاوسط أمر ضرورى .

وقد صدر القرار بأغلبية ١٠١ صوتا ، بينما عارضته ٨ أصوات ، وامتنعت عن التصويت ٢٥ دولة .

٢ — قرار الجمعية العامة فى ١٠ نوفمبر ١٩٧٥ بتشكيل لجنة من عشرين عضوا ، تقدم تقريرا بشأن كيفية ممارسة الشعب الفلسطينى لحقوقه الثابتة ، وبما يضمن له الحصول على وطن مستقل .

وقد صدر القرار بأغلبية ٩٣ صوتا ، ضد ١٨ صوتا ، وامتناع ٢٧ دولة عن التصويت . وفى ١٧ ديسمبر تمت الموافقة على تشكيل اللجنة ، باجماع الجمعية العامة ، من الدول الآتية : افغانستان وقبرص وكوبا والمانيا الشرقية وجويانا والمجر والهند واندونيسيا ولاوس ومدغشقر وماليزيا ومالطة والباكستان ورومانيا والسنغال وسيراليون وتونس وتركيا وأوكرانيا ويوغوسلافيا .

٣ — قرار الجمعية العامة فى ١٠ نوفمبر ١٩٧٥ باعتبار الصهيونية شكلا من أشكال العنصرية . وقد صدر القرار بأغلبية ٧٢ صوتا ضد ٣٥ وامتناع ٣٢ . ولعل هذا القرار هو اهم القرارات التى أصدرتها منظمة الامم المتحدة بخصوص القضية الفلسطينية والصراع العربى الاسرائيلى بأكمله ، ذلك انه يضع شرعية الكيان الاسرائيلى (وهى الشرعية المستمدة من الفلسفة الصهيونية) موضع الادانة من الأصل . ويعتبر — فى تقديرنا — ادانة من الاساس أيضا للوجود الاسرائيلى ، وليس لمجرد الممارسات الاسرائيلية . وهو بهذا — فى الحقيقة — يمكن ان يطرح على أنه قد نسخ القرار الصادر من الامم المتحدة بقبول اسرائيل عضوا فيها عام ١٩٤٨ ، بل ويطرح شرعية قرار تقسيم فلسطين ، الصادر عام ١٩٤٧ .

٤ — وبمناسبة قرار مجلس الامن ، فى ٣٠ نوفمبر ١٩٧٥ ، بالموافقة على مد أجل عمل قوات الطوارىء الدولية بالجولان ، فقد تقرر اجراء مناقشة شاملة للقضية الفلسطينية بمجلس الامن فى ١٢ يناير ١٩٧٦ ، وتقرر ايضا أن تحضر منظمة التحرير الفلسطينية هذه المناقشة .

٥ — وبمناسبة مناقشة مجلس الامن لعدوان اسرائيل على مخيمات اللاجئين الفلسطينيين فى لبنان ، فقد وافق فى ٤ ديسمبر ١٩٧٥ على دعوة منظمة التحرير الفلسطينية لحضور مناقشات المجلس ، وذلك بأغلبية ٩ اصوات ، وعارضه مندوبو الولايات المتحدة وبريطانيا وكوستاريكا ، وامتنعت فرنسا وايطاليا واليابان عن التصويت .

٦ — وفى ٥ ديسمبر ١٩٧٥ ، اصدرت الجمعية العامة للامم المتحدة قرارا تناشد فيه جميع دول العالم منع المساعدات العسكرية والاقتصادية عن اسرائيل ، حتى تنسحب من جميع الاراضى العربية المحتلة . وقد تضمن القرار تنديدا باستمرار الاحتلال للاراضى العربية ، كما يدعو جميع الدول الى وضع نهاية لهذا الاحتلال ، حتى يتحقق السلام العادل والدائم فى الشرق الاوسط . وقد صدر القرار بأغلبية ٨٤ صوتا ضد ١٧ صوتا مع امتناع ٢٧ دولة عن التصويت .

٧ — وفى ١٥ ديسمبر ١٩٧٥ صدرت اربعة قرارات من الجمعية العامة

للامم المتحدة ، اثر موافقتها على تقرير اللجنة الثلاثية الخاصة ، التى كانت مكلفة بالتحقيق فى انتهاكات حقوق الانسان التى ترتكبها اسرائيل فى الاراضى العربية المحتلة ، وتنص القرارات الصادرة حول أوجه نشاط هذه اللجنة على ما يلى :

(أ) يدين القرار الرئيسى الذى تمت الموافقـة عليه بأغلبية ٨٧ صوتا ضد ٧ أصوات وامتناع ٢٦ دولة عن التصويت ، الاعمال التى تمارسها اسرائيل ، مثـل ضم أجزاء من الاراضى المحتلة واقامة مستعمرات اسرائيلية ، وتدمير وازالة منازل العرب ، ومصـادرة الممتلكات العربية ، وترحيل وطرد السكان العـرب ، والاعتقالات الجماعيـة ، ونهب التراث الاثرى والثقافى ، واعاقة الحـريات والطقوس الدينية ، والاستغلال غـير المشروع للثروات الطبيعية والموارد وسكان الارض المحتلة . ويصف القرار هذه السياسات بأنها تشكل انتهاكات خطيرة لميثاق الامم المتحدة ، وعائقا أمام اقرار سلام عادل ودائم ، ويؤكد أن جميع هذه الاجراءات لاغية ، وليس لها أساس شرعى ، كمـا يطالب جميـع الدول بالامتنـاع عن الاعتراف بهـا .

(ب) وتمت الموافقة على القرار الثانى بأغلبية ١١٢ صوتا ضـد صوتين (هما اسرائيل وليبريا) وامتناع ٧ دول عن التصـويت ، ويؤكد أن معاهدة جنيف الخاصة بحماية الاشخاص المدنيين فى زمن الحرب تنطبق على جميع الاراضى العربية التى تحتلها اسرائيـل منذ ١٩٦٧ بما فيها القدس ، ويطالب اسرائيل بالاعتراف بأحكام هذه المعاهدة وتطبيقها .

(جـ) ويدعو القرار الثالث الذى حصـل على ٨٧ صوتا ضد صوتين وامتناع ٢٧ دولة عن التصويت ، اللجنة الخاصـة ، الى مواصلة جهودها من أجل اعداد حصر لعمليات التدمير التى تعرضت لها القنيطرة .

(د) أما القرار الرابع ــ والذى حصل على ٨٢ صوتا ضد خمسة أصوات ، فيدعو الى أعتبار كافة الاجراءات التى اتخذتها السلطات الاسرائيلية لتغيير الاوضـاع الاساسية والشعائر الدينية لسكان القدس والمتمثلة فى مسجد الحرم الابراهيمى فى مدينة الخليل ــ لاغية

وغير مشروعة ، ويطالب اسرائيل بأن تكف فورًا عن هذه الاجراءات . وبالاضافة الى ذلك فقد طلبت الجمعية العامة ، بقرار صـــادر فى ١٥ ديسمبر ١٩٧٥ ، من السكرتير العام للامم المتحدة أن يقدم الى الجمعية العامة ، فى دورتها القادمة ، تقـريرا شاملا عن السيطرة الدائمة على الموارد الوطنية فى الاراضى العربية المحتلة .

* * *

ومن الصعب أن ننكر ، انه حتى فى الحالات التى عجزت فيها الامم المتحدة عن أن يسفر تدخلها عن نتائج حاسمة ، نتيجة لظروف الصراع الدولى ، انها قد نجحت فى أن تكون مركزا لتكوين الراى العام العالمى (٢١٦) . فضلا عن أن الامم المتحدة هى اداة الاتصـــال بأسلوب « الدبلوماسية الجماعية » بين الدول ، وهو الاسلوب الوحيد القادر اليوم ، فى ظل تشابك العلاقات الدولية ، على حل المنازعات بالطرق السلمية .

على أنه ليس من الانصاف أن نقصر نظرتنا للامم المتحدة على انها مجرد أداة لتكوين الراى العام ، أو لتحقيق الدبلوماسية الجماعية . فأيا كانت نواحى القصور فى نظام الامن الجماعى بها ، الا انها تشكل نظاما يعكس واقع المجتمع الدولى .

وفى اعتقادنا أن تغلب العالم على الصعوبات الخطيرة التى ثارت منـــذ تأسيس منظمة الامم المتحـــدة وحتى الآن ، يثبت ان الهيئة العالميـــة قد استطاعت أن تجنب العالم مخاطر اكبر ، وانها تمثل اليوم اداة لا بديل عنها للتعاون الدولى .

واذا كان البعض يرى أن التقارب الذى يشهده المجتمع الدولى اليـــوم

---

(٢١٦) راجع :

Virally (M.), «L'O.N.U. d'hier à demain», Paris, Seuil, 1961, p. 137; Secretan (J.), «Nations Unies ou fédéralisme ?», Paris, Sirey, 1958, p. 83 et ss.

فى العلاقات بين الكتلتين الأعظم (٢١٧) ، وما يؤدى اليه من تخفيف حـــدة الصراع بينهما ، من شأنه أن يضعف دور الامم المتحدة ، فاننا نعتقد ، على العكس ، أن هذا المناخ الجديد يكفل للامم المتحدة أن تؤدي رسالتها بصورة افضل وفاعلية أكبر ، ليس فقط فى مجال التعاون الدولى ، بل أيضـــا فى مجال دعم السلام الحقيقى .

---

(٢١٧) من أمثلة هذا التقارب الاتفاق فى مجال نزع السلاح ، وعلى حل مشكلة فيتنام وحول مؤتمر الأمن والتعاون الأوروبى واعلان هلسنكى الصادر عنه فى أغسطس ١٩٧٥ ، والاتفاق على عدم تصعيد الموقف فى الشرق الأوسط ووضع أسس انهاء أسباب التوتر فى المنطقة . وكذا التعاون الاقتصادى بين الولايات المتحدة والاتحاد السوفييتى ، من ناحية ، وبين الولايات المتحدة والصين من ناحية أخرى .

القسم الثالث

المنظمات الاقليميــة

مقدمة

يضم المجتمع الدولى تجمعات اقليمية ، يتكون كل منها من عـــدة دول ، ترتبط فيما بينها بروابط وثيقة ، اما بحكم التجاور الجغرافى ، أو بحـــكم المصالح السياسية والاقتصادية المشتركة .

وتؤدى مثل هذه التجمعات ، فى مجال القانون الدولى ، الى ظهور قواعد عرفية اقليمية ، وابرام اتفاقيات اقليمية ، تتفق مع روح وطبيعة العلاقات التى تسود هـــذه التجمعات (دول عربية ـ دول أفريقية ـ دول أمريكا اللاتينية) (١) .

أما على صعيد التنظيم الدولى ، فقد دفعت هذه التجمعات أعضـــاءها الى السعى نحو مزيد من الترابط ، وذلك عن طريق انشاء أجهزة حكومية مستقلة يطلق عليها اسم « المنظمات الاقليمية » ، تعكس مصالح دول هذه التجمعات ، وتهدف الى تحقيق نوع من الوحـــدة الاقليمية ، أو التكامل الاقليمى .

ولا تعمل مثل هذه المنظمات بعيدا عن الامم المتحدة أو فى تعارض معها ، بل انها ، على العكس من ذلك ، تعمل بتنسيق مع انشطتها ، وبالتزام من اعضائها باحترام اهداف ومبادىء المنظمة العالمية .

وقد انقسم الفقه بين مؤيد ومعارض فيما يتعلق بجدوى قيام منظمات اقليمية ، الى جانب الهيئة العالمية التى تضم كافة الدول .

---

(١) أكدت محكمة العدل الدولية ، فى حكمها الصادر فى ٢٠ نوفمبر ١٩٥٠ ، بشأن قضية اللجوء السياسى الذى منحته كولومبيا لأحد رعايا بيرو ، مبدأ وجود القواعد العرفية الإقليمية بين دولتين أومجموعة من الدول ، إذا توافر لهذه القواعد ركناها المادى والمعنوى . راجع مجموعة أحكام المحكمة وآرائها الاستشارية ، ١٩٥٠ ، ص ٢٦٦ . وانظر كتابنا « القانون الدولى العام » ، ١٩٧٥ ، ص ٦٨ — ٦٩ .

فترى غالبية الفقه ان قيام هذه المنظمات أمر حتمى ، باعتبارها انعكاسا لواقع ملموس ، يتمثل فى وجود طبيعة متميزة لعلاقات بعض الدول فيما بينها ، وتعبيرا عن تضامن قوى ومصالح مشتركة خاصة بهم . ويضيف هؤلاء أن وجود مثل هذه المنظمات لا ينال من وحدة الأسرة الدولية ، ولا يتنافى مع وجود هيئة عالمية واحدة ، يمكن لهذه المنظمات أن تكون أداة تنفيذية لها ، وان تعمل تحت اشرافها ، أو على الأقل بتنسيق معها . فضلا عن أن حل كثير من المنازعات السياسية ، وهو ما يسعى اليه التنظيم الدولى فى مجموعه ، قد يكون أيسر اذا تم على مستوى مجموعة اقليمية تحس بانتماء قوى فيما بينها ، وتعرف نفسية اعضائها ، منه اذا قام فى اطار عالمى يضم مجموعات متباينة ، بل ومتعارضة أحيانا .

على أن فريقا آخر من الفقه يعتبر قيام هذه المنظمات عاملا من عوامل تفتيت الجماعة الدولية ، وزيادة حدة التناقض بين المجتمعات الصغيرة المكونة لها . فبينما يسعى التنظيم الدولى العالمى الى اذابة الفوارق ، والتقريب بين الشعوب ، تقوم هذه المنظمات لابراز هذه الفوارق واضفاء الصبغة الرسمية عليها ، وتؤدى بالتالى الى المباعدة بين شعوب العالم وتفتيت وحدتها . وهم يضيفون الى ذلك انه حتى مع افتراض عدم حدوث هذه الآثار الضارة ، وهو ما قد يتحقق اذا مارست هذه المنظمات انشطتها تحت اشراف الامم المتحدة ووفق تعليماتها ، فانه من الصعب تصور تحقيق جدوى من قيامها ، خاصة فى مواجهة المنازعات السياسية والحروب المحلية . ذلك لأن هذه المنازعات والحروب لم تعد ، بعد تطور العلاقات الدولية ، ذات اثر محلى ، بل اصبحت تؤثر فى امن المجتمع الدولى كله ، مما يقتضى أن يكون حلها فى اطار عالمى .

وايا كان الراى، فقد شهد القرن التاسع عشر بعض التجمعات الاقليمية ، وشهد القرن العشرون قيام بعض المنظمات الاقليمية ، التى اخذت فى الانتشار منذ انتهاء الحرب العالمية الثانية ، حتى أصبحت مختلف قارات العالم تضم اليوم عدة منظمات اقليمية ، تلعب دورا هاما وحيويا فى المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، من ناحية ، وفى المجالات العسكرية والدفاع المشترك ، من ناحية أخرى .

وقد اصبح للمنظمات الاقليمية اليوم نظرية عامة تعطى مفهوما محددا للمنظمة الاقليمية ، وتلعب دورا واضحا فى تحقيق اهداف التنظيم الدولى ، وهو ما سيتضح عند دراسة أهم المنظمات الاقليمية السياسية والاقتصادية

التى تجمع دول مناطق جغرافية واحدة على المستوى العـــربى والافريقى والاوروبى والامريكى ، وكذا الأحلاف العسكرية التى لا تضم مجموعات من الدول يجمعها التجاور الجغرافى ، وانما تنشأ انعكاسا للصراع الايديولوجى، وما يسفر عنه من تكتلات سياسية وعسكرية .

وبنـــاء على ذلك ، نتناول دراسة تعريف المنظمات الاقليمية ودورها ، وجامعة الدول العربية ، ومنظمة الوحدة الافريقية ، والاتحادات الاوروبية، ومنظمة الدول الامريكية ، والأحلاف العسكرية .

الفصل الأول

تعريف المنظمات الاقليمية ودورها

المبحث الأول

تعريف المنظمات الاقليمية

اذا كانت المنظمات الاقليمية تعكس وجـــود تجمعات اقليمية متجاورة جغرافيا ، تربط دولها مصالح مشتركة ، وتهدف الى تنمية التضامن بين هذه الدول فى مختلف المجالات ، الا أنه لابد من تعريفهـــا ، واستخلاص عناصر تكوينها ، حتى لا تختلط بمفهومها تجمعات أخرى قد تتشابه معهـا فى المظهر ، رغم اختلافها الكبير معها فى المضمون .

ولم تقدم مواثيق المنظمات الدولية تعريفا للمنظمات الاقليمية ، مما أدى الى اختلاف الفقه فى هذا الشأن ، بحيث أصبح اصطلاح المنظمة الاقليمية اصطلاحا غير محدد .

١ ـ تعريف المنظمات الاقليمية فى عهد عصبة الامم :

نصت المادة ٢١ من عهد عصبة الامم ، بعد تعديلها فى عام ١٩٢٢ ، على ان « الاتفاقات الدوليـــة التى تضمن استتباب السلام ، مثـــل معاهدات التحكيم والاتفاقات الاقليمية كتصريح مونرو ، لا تعتبر منافية لأى نص من نصوص العهد » .

وقد أدرج هذا النص لتأكيد ان الاتحاد الأمريكى الذى قام فى عام ١٩٠١ لتنسيق التعاون بين الدول الامريكيـــة فى المجـــالات التجارية والثقافية والاجتماعية ، لايتعارض مع قيـــام عصبة الامم ، وذلك بهـــدف تشجيع الولايات المتحدة الامريكيـــة على الانضـــمام الى العصـــبة . فقد كانت

تخشى أن يؤدى الانضـمام الى تخليهـا عن مبـدأ مونـرو ، الذى أعلنـه الرئيس الامريكى فى عام ١٨٢٣ ، والذى يقضى برفض التـدخل الاوروبى فى شئون القارة الامريكية .

وقد اكتفت المادة ٢١ باقرار شرعية قيام الاتفاقات الاقليمية ، دون ان تحدد معنى الاتفاق الاقليمى أو عناصره . كما فشلت لجنة التحكيم والامن التابعة للعصبة فى تحديد هذا المعنى فى عام ١٩٢٨ .

٢ — تعريف المنظمات الاقليمية فى ميثاق الامم المتحدة :

يقرر ميثاق الامم المتحدة مبدأ قيـام المنظمات الاقليمية ، ولا يرى فيه تعارضـا مع نظام الامن الجماعى الذى إتت به الهيئة العالميـة . فتنص المادة ١/٥٢ على انه : « ليس فى هذا الميثاق ما يحول دون قيام تنظيمات أو وكالات اقليمية تعـالج من الأمور المتعلقة بحفظ السلم والامن الدولى ما يكون العمل الاقليمى صالحا فيها ومناسبا ، ما دامت هذه التنظيمات أو الوكالات الاقليمية ونشاطها متلائمة مع مقاصد الامم المتحدة ومبادئها » (١)، بل لقد خصص الفصل الثامن كله لشرح دور هذه المنظمات فى حفظ السلم والامن الدوليين ، وعلاقتها بالهيئة العالمية .

غير أن الميثاق لم يتضمن مع ذلك تعريفا لهذه المنظمات ، رغم ما اثارته هذه المسألة خلال اعمال مؤتمر سان فرانسيسكو من مناقشات ، وما قدمته بعض الوفود بشأنها من اقتراحات . فكان وفد مصر قد اقترح تعـريف الاتفاق الاقليمى على النحو الآتى : « تعتبر إتفاقات اقليمية الهيئات الدائمة التى تضم فى منطقة جغرافية معينة عددا من الدول التى تجمع بينها روابط التجاور والمصالح المشتركة والتقارب الثقافى واللغوى والروحى ، وتتعاون جميعا على حل ما قد ينشأ من منـازعات حلا سلميا وعلى حفظ السلم والامن فى منطقتها وحمـاية مصالحها وتنمية علاقاتهـا الاقتصـادية والثقافية » (٢) .

---

(١) وكان ممثلو الدول العربية ودول أمريكا اللاتينية قد حاولوا ، أثناء انعقاد مؤتمر سان فرانسيسكو ، تضمين هذا النص اعتراف الأمم المتحدة الرسمى بوجود كل من الاتحاد الأمريكى وجامعة الدول العربية كمنظمتين إقليميتين ، الا أن غالبية أعضاء المؤتمر آثرت أن يظل النص عاما .

(٢) راجع تقرير وزارة الخارجية المصرية عن أعمال مؤتمر سان فرانسيسكو ، ١٩٤٥ ، ص ٦٣ — ٦٤ . وراجع أيضاً :

U.N.C.I.O., vol. XII, p. 854.

وقد رفضت اللجنة التى عهد اليها بصياغة الفصل الثامن من الميثاق الاقتراح المصرى ، على اساس انه اذا كانت الصيغة المقترحة تحدد بوضوح بعض عناصر مبررة ومعقولة تساعد على فهم الاتفاق الاقليمى ، الا أنه « من الجائز ألا تشمل هذه العناصر جميع الحالات التى يمكن أن تعترض الاتفاقات الاقليمية مستقبلا » .

ويرى بعض الفقهاء انه من الأفضل عدم وضع تعريف للمنظمات الاقليمية، حتى يظل مفهومها عاما يشمل كافة أنواع التكتلات أو الاتفاقات الاقليمية ، سواء تلك التى تضم دول منطقة جغرافية محددة ، او التى تجمع دولا ذات مصالح مشتركة ، وان ضمتها مناطق جغرافية مختلفة ، أى بغض النظر عن شرط التجاور . ويؤدى هذا الرأى الى اعتبار الأحلاف العسكرية، سواء كانت فى شكل مواثيق عدم اعتداء أو معاهدة دفاع مشترك أو حتى معاهدات تكتل ، صورا من المنظمات الاقليمية (٣) .

على أن غالبية الفقه ترى ضرورة تحديد ماهية المنظمات الاقليمية ، وان اختلفت حول العنصر الاساسى لقيامها :

فيرى البعض أن اساس المنظمة الاقليمية هو التجاور الجغرافى بين الدول الاعضاء ، ذلك أن كلمة « الاقليمية » تعنى التواجد فى نفس الاقليم ، فضلا عن أن هدف التعاون والدفاع المشترك الذى تسعى مثل هذه المنظمة الى بلوغه ، لا يمكن أن يتحقق على الوجه الاكمل الا بين مجموعة دول متجاورة . وبناء على هذا الرأى ، تعتبر من المنظمات الاقليمية منظمة الدول الامريكية ومنظمة الوحدة الافريقية .

ويرى البعض الآخر أن معيار « الاقليمية » يكمن فى التضامن السياسى العسكرى الذى يرجع الى عوامل الاصل ، والحضارة ، والتاريخ ، والأيديولوجية ، والمصالح المشتركة بين مجموعة من الدول ، سواء كانت تنتمى الى منطقة جغرافية واحدة ، أو الى عدة مناطق متفرقة . وعلى ذلك فان من رايهم أنه قد توجد منظمات اقليمية لا تضم كل الدول التى تقع فى منطقة جغرافية معينة ، كجامعة الدول العربية ، كما قد توجد منظمات اقليمية أخرى تضم دولا تتبع مناطق جغرافية متباعدة ، كمنظمة حلف شمال الأطلنطى التى تضم دولا أمريكية واخرى من غرب أوروبا .

---

(٣) راجع د. محمد حافظ غانم ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٣٠٩ .

وفى تقديرنا أنه رغم سكوت ميثاق الامم المتحدة عن هـــذا التعريف ، حيث لم يشترط توافر عنصر الجوار الجغـــرافى بين أعضـــاء المنظمة أو الترابط الاجتماعى بينهم ، فانه يمكننا ، على ضـــوء ما جاء فى المادة ٥٢ من الميثاق ، تعريف هذه المنظمات بأنها تجمعات اقليمية تضم مجموعة من الدول المتجاورة المتضامنة ، التى تعمل من أجـــل حفظ السلم والامن الدوليين ، ودعم التعاون فى المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، على هدى أهداف ومبادىء الامم المتحدة وبتنسيق معها (٤) .

وبنـــاء على ذلك تكون العناصر التى لابد من توافرها لقيـــام المنظمة الاقليمية هى :

١ ـ التجاور بين الدول الاعضاء فى المنظمة ، أى انتماؤهم الى منطقة جغرافية واحدة . ولذلك فاننا لا نقر اعتبار الاحلاف العسكرية نوعا من المنظمات الاقليمية ، اذ انها تضـــم دولا من منـــاطق جغرافية متفرقة ، فضلا عن استنادها الى اعتبارات سياسية وايديولوجية متغيرة تتنافى وشرط الاستمرار اللازم لقيـــام المنظمات الاقليمية . بل انها تتعارض ، رغم كل الصور المستترة التى تظهر فيها ، مع مبدا تحريم استخدام القوة والسعى نحو تحقيق نظام امن جماعى شامل . يؤكد ذلك ما أدت اليه الاحـــلاف العسكرية ، التى سبقت الحربين العالميتين الأولى والثانية ، من توتر وتمهيد للحرب .

٢ ـ التضامن بين هذه الدول ، فلابد أن تتكون المنظمة من دول متكاملة تجمعها وحدة المصالح السياسية والعسكرية ، ووحدة المصـــالح الاقتصادية والاجتماعية والثقافية .

٣ ـ العمل من أجل الحفاظ على السلم والامن الدوليين . وذلك عن طريق المبادىء والاجهزة التى تكفل منع قيام العدوان ، والالتزام

---

(٤) راجع د. محمد حافظ غانم ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٣١٣ ؛ د. عائشة راتب ، « التنظيم الدولى » ـ الكتاب الثانى ـ « التنظيم الإقليمى والمتخصص » ، ١٩٧١ ، ص ٩ ـ ١١ .

بالتعاون على رد العدوان الخارجى ، وفى تنظيم الاجراءات الجماعية .

٤ — اتفاق أهداف المنظمة الاقليمية ومبادئها مع أهداف ومبادىء الامم المتحدة ، والتعاون بينها وبين الهيئة العالمية ، على النحو الذى سيوضحه الحديث عن دور المنظمات الاقليمية .

المبحث الثانى

دور المنظمات الاقليمية

اذا كانت المنظمات الاقليمية قد قامت بهدف ممارسة ودعم العلاقات على صعيد المجتمعات المحلية أو الاقليمية ، فان تحقيق التعاون والتنسيق كفيل بخدمة قضايا السلم والامن الدوليين بصفة عامة ، وعلى المستوى الاقليمى بصفة خاصة . من هنا حرص ميثاق الامم المتحدة على انشاء رابطة بين الهيئة العالمية والمنظمات الاقليمية ، فقد اشترطت المادة ١/٥٢ ، وهى أولى المواد فى الفصل الثامن من الميثاق الخاص بالمنظمات الاقليمية ، ضرورة تمشى أهداف المنظمة الاقليمية ومبادئها مع أهداف ومبادىء الامم المتحدة ، ثم تناولت المواد التالية لها أحكام التعاون بين الهيئة العالمية والمنظمات الاقليمية وأهمها :

١ — أن على الدول الاعضاء فى المنظمات أن تبذل جهودها لتدبير الحل السلمى لمنازعاتها المحلية بواسطة هذه المنظمات ، وذلك قبل عرضها على مجلس الامن (مادة ٢/٥٢) .

٢ — أن على مجلس الامن أن يشجع حل المنازعات المحلية بواسطة هذه المنظمات ، سواء كان ذلك بناء على طلب من الدول المعنية ، أو عن طريق الاحالة اليها من المجلس نفسه (مادة ٣/٥٢) .

٣ — أن على مجلس الامن أن يستعين بهذه المنظمات فى أعمال القمع ، كلما رأى ذلك مناسبا ، على أن يكون عملها حينئذ تحت مراقبة المجلس واشرافه ، باعتباره صاحب الاختصاص الاصلى فى هذه المسائل . ولا يجوز لهذه المنظمات أن تقوم من تلقاء نفسها ، وبغير

اذن المجلس ، بمباشرة هذه الأعمال الا فى حالة الدفاع الشرعى (٥) ، وبشرط احاطة المجلس علما بما يجرى من اعمال لحفظ السلم والامن الدوليين ، أو ما يزمع اجراؤه منها (٦) .

على انه يجب ملاحظة أنه اذا كان الفصل الثامن من ميثاق الامم المتحدة قد اقتصر على الحديث عن دور المنظمات الاقليمية ، فيما يتعلق بحل المنازعات الدولية ، فان ذلك لا يحول دون ممارسة هذه المنظمات لاختصاصات فى مجال العلاقات الاقتصادية والاجتماعية ، وقيام تعاون بين الهيئة العالمية وبينها فى هذه المجالات .

أما بالنسبة للاحلاف العسكرية ، فلا تنشأ تطبيقا لاحكام الفصل الثامن من الميثاق ، وانما يزعم مؤيدوها أنها منظمات دفاعية وقائية تنشأ اعمالا لحق الدفاع الشرعى الجماعى الذى تجيزه المادة ٥١ من الميثاق حينما تنص على انه « ليس فى هذا الميثاق ما يضعف أو ينتقص من الحق الطبيعى للدول ، فرادى أو جماعات ، فى الدفاع عن انفسها ، اذا اعتدت قوة مسلحة على أحد أعضاء الامم المتحدة ، وذلك الى أن يتخذ مجلس الامن التدابير اللازمة لحفظ السلم والامن الدوليين » .

ومثل هذه الأحلاف التى تمارس نشاطا عسكريا بحتا ، تختلف فى طبيعتها عن المنظمات الاقليمية التى تقوم بهدف توثيق الروابط بين مجموعة دول متجاورة متضامنة فى مختلف المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية (٧) . وبديهى الا يسرى فى مواجهة هذه الأحلاف العسكرية شرط الحصول على اذن مجلس الامن قبل اتخاذ اجراءات القمع ، كما هو الحال بالنسبة للمنظمات الاقليمية الاخرى ، ذلك أن ما تقوم به هذه الأحلاف من اجراءات يستلزم بطبيعته ، ونتيجة توافر شروط الدفاع الشرعى ، أن يكون عاجلا وفوريا .

---

(٥) وكذا ، وفق ما تضيفه المادة ١/٥٣ من الميثاق ، فى حالة التدابير التى تتخذ ضد أية دولة من دول الأعداء فى الحرب العالمية الثانية ، والتى يكون الهدف منها منع تجدد سياسة العدوان من جانب هذه الدول .

(٦) مادة ٥٤ من الميثاق .

(٧) وان كانت التفرقة بين النوعين تصعب أحيانا ، نتيجة امتداد نشاط المنظمات الإقليمية إلى الناحية العسكرية ، وامتداد نشاط الأحلاف العسكرية ، خاصة فى السنوات الأخيرة ، إلى المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية .

وقد عارض جــزء كبير من الفقه شرعية تكوين مثــل هذه المنظمات العسكرية ، نظرا لما تؤدى اليه من القيام باستعدادات عسكرية وقائية قبل وقوع العدوان المسلح ، فى حين أن من الشروط اللازمة لقيام حالة الدفاع الشرعى ، وفقا للمادة ٥١ ، وقوع العدوان فعلا . ومع ذلك فقد جــرى العمل الدولى على تشكيل منظمات أو أحلاف عسكرية هدفها رد الهجوم المسلح الذى قد يقع ضد أحد أعضائها ، وبالتالى تحقيق نظم أمن جزئية . ومن أمثلة هذه الأحلاف ، حلف شمال الاطلنطى وحلف وارسو .

وفى تقديرنا ، وكما سبق أن أوضحنا ، أن مثل هذه الأحلاف الموجهــة فى واقع الأمر ضد دولة معينة أو كتلة معينة من الدول ، لاتتفق ونظــام الامن الجماعى الذى قامت الامم المتحدة لتحقيقه ، بل انها تتناقض معه . ولا يمكن ، أيا كان التوسع فى التفسير ، اسناد شرعية قيامها الى المادة ٥١ من الميثاق ، هذا فضلا عن انها عامل من عوامل التوتر الدولى وتهــديد السلم . وانه لمن الخطورة بمكان أن تقوم هذه الأحلاف وتعمل ، وهى مزودة بأحدث وأخطر ما وصل اليه العلم فى مجال التسلح ، مستقلة عن مجلس الامن ، الجهاز المسئول عن حفظ السلم والامن الدوليين .

الفصل الثاني

جامعة الدول العربية

ظروف نشأة جامعة الدول العربية :

اذا كانت القومية تعبيرا عن انتماء مجموعات من الناس تربطها عناصر الامة الواحدة ، فان القومية العربية تعد من أقوى صور القوميات ، لأنها تتعلق بأمة تجمعها وحدة الفكر واللغة والحضارة والدين والمصالح المشتركة ، وتقطن فى نطاق جغرافى متصل ، من المحيط الاطلسى الى الخليج العربى ، وتتكامل اقتصاديا فى مجالات الزراعة والصناعة والتجارة والثروات الطبيعية .

ولأن هذه الامة تملك امكانات بشرية ومادية يمكن أن تحقق لأبنائها الامن والرخاء ، وتمكنهم من المشاركة فى بناء الحضارة الانسانية ، فقد سعت دائما نحو بناء وطن عربى كبير ، قادر على مواجهة تحديات العصر ، وتحقيق مقتضيات التقدم .

وقد كانت هناك دولة واحدة تظل الامة العربية ، منذ عهد الخلفاء الراشدين حتى نهاية عهد العباسيين ، عندما زالت دولتهم بغزو التتار . فمنذ ذلك التاريخ ، تمزقت الامة العربية ، واستمر هذا الوضع الى أن استولت الدولة العثمانية على اراضيها ، فجمع الاستعمار العثمانى هذه الامة فى وحدة دامت اربعة قرون ، لم يتمكن هذا الاستعمار خلالها من القضاء على عناصر القومية العربية . واستمرت هذه الوحدة الى أن تعرضت البلاد العربية ، نتيجة ما أصاب الدولة العثمانية من ضعف ، الى التدخل الاوروبى فى شئونها : فقد احتلت فرنسا الجزائر عام ١٨٣٠ ، وتونس عام ١٨٨١ ، ومراكش عام ١٩١٢ ، واحتلت بريطانيا مصر عام ١٨٨٢ ، واحتلت ايطاليا ليبيا عام ١٩١٢ . وبعد الحرب العالمية الأولى ، اقتسمت فرنسا وانجلترا الدول العربية الآسيوية ، فتم وضع سوريا ولبنان تحت الانتداب الفرنسى ، والعراق وفلسطين وشرق الاردن تحت الانتداب

البريطاني . أما البلاد العربية في جنوب الجزيرة العربية ، والبلاد الواقعة على الخليج العربي ، فقد قامت بريطانيا بوضعها تحت حمايتها الاستعمارية، بمقتضى اتفاقيات حماية بينها وبين مشايخ وسلاطين هذه البلاد ، منذ أوائل القرن التاسع عشر . وهكذا تمكن الاستعمار الاوروبي من تحطيم وحدة الامة العربية ، وتمزيقها الى عدة دول يتولى السيطرة عليها .

وناضلت اجيال بعد اجيال من الامة العربية في سبيل استرداد الحرية ، وتثبيت الاستقلال ، واعادة الوحدة . واشتعلت الثورة في شبه الجزيرة العربية عام ١٩١٦ بزعامة الشريف حسين بن علي أمير مكة المكرمة ضد الاستعمار العثماني . ووقف العرب أثناء الحرب العالمية الأولى الى جانب الحلفاء ، لقاء ضمانات ووعود منهم بمنح الشعوب العربية استقلالها فور انتهاء الحرب (١) .

وقد تحقق كذب هذه الضمانات والوعود عندما كشفت الثورة الروسية في عام ١٩١٧ عن وثائق وزارة الخارجية السرية أثناء الحكم القيصري ، ومنها اتفاق « سايكس ـ بيكو » الذي تضمن تآمر بريطانيا وفرنسا على اقتسامهما أسلاب تركة الامبراطورية العثمانية بعد هزيمتها في الحرب ، بحيث تنحسر السيادة العثمانية عن العالم العربي لتحل محلها الدولتان الاوروبيتان . وقد أثارت هذه الأحداث ونشر انباء وعد « بلفور » لليهود عام ١٩١٧ بحقهم في أن يكون لهم وطن قومي في فلسطين ، ثائرة العرب ، ودفعتهم الى نضال مستمر ضد الاستعمار والغزو الصهيوني .

وقد شهدت فترة ما بين الحربين تفتحا في الوعي العربي ، ونضجا سياسيا كبيرا ، أدى الى قيام عدة ثورات تنادي في مختلف البلاد العربية بالاستقلال (٢) ، وتعلن سخطها على الاستعمار ومحاولات تقسيم الامة

---

(١) اطمأن العرب إلى مراسلات الشريف حسين بن علي مع « مكماهون » المندوب السامي البريطاني في القاهرة في عامي ١٩١٥ و١٩١٦ ، والتي تؤكد كلها ، كما جاء في واحدة منها ، مؤرخة في ٢٤ أكتوبر ١٩١٥ ، ان « بريطانيا مستعدة للاعتراف باستقلال العرب وتأييده » .

(٢) فعلى سبيل المثال قامت ثورة مصر الشعبية ضد الاحتلال البريطاني سنة ١٩١٩ ، وثورة العراق ضد الانتداب البريطاني عام ١٩٢٠ ، وثورة سوريا ولبنان ضد الانتداب الفرنسي عام ١٩٢٥ ، وثورة فلسطين الأولى عام ١٩٢٠ ، وثورتها الثانية عام ١٩٣٦ ضد =

العربية ، خاصة ما قررته معاهدة لوزان ، عام ١٩٢٣ ، من توزيع الممتلكات العثمانية العربية بين مناطق نفوذ فرنسية ، ومناطق نفوذ بريطانية .

وكانت قضية فلسطين محورا لعديد من اللقاءات والثورات التى اتاحت الفرصة لتجسيد وحدة مصير الامة العربية ، وتبادل الراى فى المصالح المشتركة ، واهمية العمل العربى الموحد .

وزاد الشعور بالروح القومية عند اندلاع الحرب العالمية الثانية فى سبتمبر عام ١٩٣٩ ، مما دفع البعض الى التفكير فى اقامة نوع من الاتحاد بين الشعوب العربية ، يعقب حصولها على الاستقلال . وشهد العالم العربى خلال هذه الحرب دعايات دول المحور بتأييد الأمانى العربية فى التحرر من النفوذ الاجنبى ، وتصريحات الحلفاء المضادة التى تبشر العرب بتحقيق آمالهم فى قيام وحدة أوثق بين شعوبهم .

ودفعت الأحداث بريطانيا ، الى أن تصدر فى ٢٩ مايو عام ١٩٤١ ، على لسان وزير خارجيتها « انطونى ايدن » ، تصريحات تعلن فيه تأييدها لأمانى بعض المفكرين العرب فى قيام وحدة بين شعوبهم ، وأنها لذلك ستؤيد تأييدا كاملا أى مشروع ينال اجماع العرب فى هذا الشأن . وفى ٢٤ فبراير عام ١٩٤٣ أكد « أنطونى ايدن » أمام مجلس العموم البريطانى مرة أخرى أن دولته تنظر بعين العطف الى اى حركة تعزيز للروابط الاقتصادية والثقافية بل والسياسية بين العرب ، على انها ترى أن الخطوة الأولى لتحقيق أى مشروع فى هذا الشأن يجب أن تصدر عن العرب أنفسهم .

واذا كان تأييد بريطانيا ، وهى الدولة الاستعمارية ، لقيام اتحاد بين الدول العربية ، يبدو غريبا ، فلا شك أنها قامت بهذه الخطوة ادراكا منها للتطور التاريخى الحتمى للأمة العربية ، وفى محاولة منها لارضاء العرب وكسب ودهم من ناحية ، وعلى أمل السيطرة على مثل هذا الاتحاد أو توجيهه مستقبلا ، من ناحية أخرى .

وظهرت عدة اتجاهات بين حركات الاستقلال فى البلاد العربية حول

= سياسة الانتداب البريطانى لتهويد فلسطين ، وثورات المغرب ضد الحكم الفرنسى والحكم الاسبانى ، وثورة ليبيا ضد الاستعمار الإيطالى سنة ١٩٢٣ .

الصـــورة التى سيكون عليها الاتحاد المقبل ، أهمها مشروع سوريا الكبرى بتـــكوين وحـــدة تضم سوريا ولبنان وشرق الاردن وفلسطين ، ومشروع الهـــلال الخصيب بتكوين وحـــدة تضم سوريا والعراق وشرق الاردن وفلسطين ، ومشروع اتحاد شامل يجمع كل الدول العربية بحيث يضم ، الى جانب الدول السابقة ، مصر والسعودية واليمن . وبينما كانت تتصارع الاتجاهات الثلاث بين الحركات السياسية العربية ، وتشغل الرأى العـــام العربى بها ، سارعت حكومة مصر ، فى عام ١٩٤٣ ، الى دعوة الدول العربية الى اجراء مشاورات مع كل منها على حدة حول كيفية قيام اتحاد أو وحدة بين الدول العربية ، وأطلق على هـــذه المشاورات « مشاورات الوحـــدة العربيـــة » (٣) .

وفى نهاية هذه الاتصالات ، ورغم ما كشفت عنه من اختلاف فى وجهـــات النظر حول مشروعات سوريا الكبرى والهلال الخصيب ، وصور التعاون المشترك بين الدول العربية بصفة عامة ، قامت مصر بتوجيه الدعـــوة الى عقد لجنة تحضيرية للمؤتمر العربى العام ، تم انعقادها فى مدينة الاسكندرية فى الفترة من ٢٥ سبتمبر الى ٧ اكتوبر ١٩٤٤ ، بحضـــور ممثلين عن مصر وسوريا ولبنان والعراق وشرق الأردن والسعودية واليمن (٤) ، فضلا عن ممثل لعرب فلسطين .

وقد استبعدت اللجنة مشروعى «سوريا الكبرى» و «الهلال الخصيب» ، كما استبعدت فكرة انشاء حكومة مركزية واحدة تضـــم كل الدول العربية فى شكل دولة بسيطة موحـــدة ، أو فى شكل دولة فدرالية ، وفضلت على ذلك قيام اتحاد تتمتع جميع الدول داخله باستقلالها ، وتكون فيـــه على

---

(٣) أعلن رئيس وزراء مصر أمام مجلس الشيوخ المصرى ، فى ٢٠ مارس ١٩٤٣ ، رداً على سؤال وجه اليه بشأن دور مصر فى تحقيق الوحدة العربية بأن تصريحات بريطانيا تأييدا لقيام وحدة بين العرب ليست هى المحرك إلى تزعم حركة الاتحاد العربى ، وأن مصر معنية منذ القدم بأحوال الأمة العربية ، كما تؤمن بتحقيق آمال هذه الأمة فى الحرية والاستقلال ، وأنها لذلك ستبادر إلى اتصالات رسمية ثنائية مع الحكومات العربية المختلفة ، تستطلع فيها الرأى حول شكل التجمع العربى المناسب ، توطئة لدعوة الدول العربية كلها إلى مؤتمر عام لهذا الغرض . راجع د. محمد طلعت الغنيمى ، « جامعة الدول العربية ، دراسة قانونية سياسية » ، ١٩٧٤ ، ص ٩ هامش ١ .

(٤) وكان اشتراك اليمن عن طريق مراقب .

قدم المساواة ، على أن يكون هناك مجلس تنفيذى مشترك تسرى قراراته على الدول التى توافق عليها صراحة .

وعندما ثارت أمام اللجنة التحضيرية مناقشة اسم « المنظمة » المزمع انشاؤها ، واسم « الهيئة » التى ستمثلها ، انتهت اللجنة الى الأخذ باقتراح مصر الذى جاء فيه : « تؤلف جامعة الدول العربية » من الدول العربية المستقلة التى تقبل الانضمام اليها . ويكون لهذه الجامعة مجلس يسمى « مجلس جامعة الدول العربية ، تمثل فيه الدول الاعضاء على قدم المساواة ... وتكون قرارات المجلس ملزمة لمن يقبلها » (٥) . وقد انتهت أعمال اللجنة التحضيرية بتوقيع « بروتوكول الاسكندرية » ، فى ٧ اكتوبر ١٩٤٤ ، الذى تضمن الاسس التى يجب مراعاتها فى انشاء جامعة الدول العربية ، وأهمها :

١ — قيام الجامعة على أساس التعاون الاختيارى بين الدول

٢ — التأكيد على التعاون بين هذه الدول فى الشئون الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها .

٣ — عدم التجاء الدول العربية الى القسوة لفض المنازعات التى تنشأ بينها .

٤ — تشكيل مجلس للجامعة ، يتم تمثيل الدول الاعضاء فيه على قدم المساواة .

٥ — تخويل مجلس الجامعة سلطة الاشتراك فى حل المنازعات بين الدول الاعضاء .

٦ — عدم تعارض الاتفاقيات الخاصة التى تبرمها دولة عضو مع دولة اخرى من دول الجامعة او غيرها مع نصوص أحكام ميثاق الجامعة أو روحها .

٧ — عدم جواز اتباع دولة عضو لسياسة خارجية تضر بسياسة الجامعة ، أو بأية دولة من دولها .

---

(٥) رفضت اللجنة اقتراح سوريا باستخدام لفظ « حلف » بدلا من لفظ « جامعة » .

وقد اشتمل البروتوكول ايضا على قرار خاص باحترام استقلال لبنان وسيادته (٦) ، وقرار آخر خاص بفلسطين (٧) ، فضلا عما نص عليه من تشكيل لجنة فرعية سياسية من اعضاء اللجنة التحضيرية ، تتولى اعداد مشروع نظام اساسى للجامعة العربية ، على ضوء الأسس والمبادىء سالفة الذكر .

وقد اجتمعت اللجنة الفرعية السياسية بالاسكندرية ، خلال الفترة من ١٧ فبراير الى ٣ مارس ١٩٤٥ ، انهت خلالها إعداد مشروع الميثاق ، وتم عرضه بعد ذلك على اللجنة التحضيرية التى عقدت « المؤتمر العربى العام » ، فى يومى ١٧ و ١٩ مارس ١٩٤٥ ، لمناقشة واقرار المشروع .

وفى ٢٢ مارس ١٩٤٥ ، وقع ممثلو الدول العربية الست : سوريا ولبنان وشرق الاردن والعراق والمملكة العربية السعودية ومصر ، ميثاق الجامعة (٨) ، ثم وقعت اليمن ، التى لم تحضر المؤتمر العربى العام ، الميثاق

---

(٦) يقول القرار : « تؤيد الدول العربية الممثلة فى اللجنة التحضيرية احترامها لاستقلال لبنان وسيادته بحدوده الحاضرة ، وهو ما سبق لحكومات هذه الدول أن اعترفت به ، بعد أن انتهج سياسة استقلالية ، أعلنتها حكومته فى بيانها الوزارى الذى نالت عليه موافقة المجلس النيابى اللبنانى بالإجماع ، فى ٧ أكتوبر ١٩٤٣ » .

(٧) يقول القرار : « ترى اللجنة أن فلسطين ركن هام من أركان البلاد العربية ، وأن حقوق العرب لا يمكن المساس بها من غير اضرار بالسلم والاستقرار فى العالم العربى .

كما ترى اللجنة أن التعهدات التى ارتبطت بها الدولة البريطانية ، والتى تقضى بوقف الهجرة اليهودية ، والمحافظة على الأراضى العربية ، والوصول إلى استقلال فلسطين ، هى من حقوق العرب الثابتة التى تكون المبادرة إلى تنفيذها خطوة نحو الهدف المطلوب ونحو استتباب السلم وتحقيق الاستقرار .

وتعلن اللجنة تأييدها لقضية عرب فلسطين بالعمل على تحقيق أمانيهم المشروعة وصون حقوقهم العادلة .

وتصرح اللجنة أنها ليست أقل تألماً من أى أحد آخر لما أصاب اليهود فى أوروبا من ويلات وآلام على يد بعض الدول الأوروبية الدكتاتورية ، ولكن يجب ألا يخلط بين مسألة هؤلاء اليهود وبين الصهيونية . إذ ليس أشد ظلما وعدوانا من أن تحل مسألة يهود أوروبا بظلم آخر يقع على عرب فلسطين ، على اختلاف أديانهم ومذاهبهم . » .

(٨) رغم أن توقيع ميثاق الجامعة قد سبق توقيع ميثاق الأمم المتحدة (٢٦ يونيو عام ١٩٤٥) بحوالى ثلاثة شهور ، إلا أن اللجنة التحضيرية لميثاق الجامعه درست مقترحات =

فى ٥ مايو ١٩٤٥ ، فى صنعاء . وقد أصبح ميثاق جامعـــة الدول العربية نافذا اعتبارا من ١١ مايو ١٩٤٥ ، بعد انقضاء خمسة عشر يوما من تاريخ استلام الامين العام للجامعة وثائق التصـــديق عليه من أربع دول ، وفقا لما نصت عليه المادة العشرون من الميثاق (٩) .

ويتألف ميثاق الجامعة من ديباجة وعشرين مادة ، وثلاثة ملاحق خاصة بفلسـطين ، وبالتعاون بين الجامعة والدول العربية غير الاعضاء ، وتعيين أول أمين عام للجامعـــة .

وسنتناول دراسة جامعة الدول العربية ، كمنظمة اقليمية ، من حيث أهدافها ومبادئها ، والعضويةفيها ، واختصاصاتها، وفروعها ، وشخصيتها القانونية الدوليـــة ، لنلقى نظرة بعد ذلك على المنظمـــات المتخصصة التى تعمل فى نطاقها .

المبحث الأول

اهداف جامعة الدول العربية ومبادئها

أولا ــ أهـــداف الجامعة :

قامت جامعة الدول العربية من اجل تحقيق مزيد من التعاون والترابط بين مختلف الدول العربية ، ومن اجل الدفاع عن مصالح شعوب هـــذه الدول فى مواجهة باقى الدول والتكتلات (١٠) .

= دومبرتون أوكس ، ووضعت فى اعتبارها كثيراً من المبادىء التى تضمنتها هذه المقترحات ؛ كما أنها تأثرت إلى حد كبير بأحكام عهد عصبة الأمم .

(٩) صدقت الدول على الميثاق ، وأودعت وثائق تصديقها لدى الأمانة العامة للجامعة العربية فى التواريخ التالية : شرق الأردن : ١٠ ابريل ١٩٤٥ ، مصر : ١٢ أبريل ١٩٤٥ ، المملكة العربية السعودية: ١٦ ابريل ١٩٤٥ ، العراق : ٢٥ ابريل ١٩٤٥ ، لبنان : ١٦ مايو ١٩٤٥ ، اليمن : ١٩ مايو ١٩٤٥ ، سوريا : ٩ فبراير ١٩٤٦ .

(١٠) جاء فى ديباجة الميثاق : « تثبيتا للعلاقات الوثيقة والروابط العديدة ، التى تربط بين الدول العربية ، وحرصا على دعم هذه الروابط وتوطيدها على أساس احترام استقلال تلك الدول وسيادتها ، وتوجيها لجهودها إلى ما فيه خير البلاد قاطبة وصلاح أحوالها وتأمين مستقبلها وتحقيق أمانيها وآمالها ، واستجابة للرأى العام العربى فى جميع الأقطار العربية .. » .

وقد شرحت ديباجة الميثاق والمادة الثانية منه أهداف الجامعة السياسية وغير السياسية على النحو الآتى :

(أ) صيانة استقلال الدول الاعضاء :

فقد اكدت ديباجة الميثاق والمادة ٢/١ ، أن من مقاصد الجامعة صيانة استقلال اعضائها ضد اى عدوان خارجي .

(ب) حل المنازعات العربية بالطرق الودية :

ونصت المادتان الخامسة والسادسة من الميثاق على دور الجامعة فى منع قيام الحروب بين الدول العربية ، والعمل على حل منازعاتها بالطرق الودية .

(ج) توثيق الصلات السياسية بين الدول الاعضاء :

ونصت المادة الثانية من الميثاق على تنسيق الخطط السياسية بين الدول الاعضاء ضمانا لتحقيق التعاون فيما بينها .

(د) توثيق أوجه التعاون فى المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية:

فمن اغراض الجامعة أن تكفل تعاون أعضائها تعاونا وثيقا ، بحسب نظم كل منها ، فى المجالات الآتية :

١ ـ الشئون الاقتصادية والمالية ، ويدخل فى ذلك التبادل التجارى والجمارك والنقد وأمور الزراعة والصناعة .

٢ ـ شئون المواصلات ، ويدخل فى ذلك السكك الحديدية والطرق والطيران والملاحة والبرق والبريد .

٣ ـ شئون الثقافة .

٤ ـ شئون الجنسية ، والجوازات والتأشيرات ، وتنفيذ الاحكام ، وتسليم المجرمين .

٥ ـ الشئون الاجتماعية .

٦ ـ الشئون الصحية .

ويجب ملاحظة أن مجالات التعاون السابقة قد وردت فى المادة الثانية من الميثاق ، على سبيل المثال لا الحصر ، ذلك أن الجامعة العربية منظمة اقليمية ذات أغراض عامة .

(هـ) النظر بصفة عامة فى شئون البلاد العربية ومصالحها :

اذ يتعين على الجامعة ، التى لم تضم عند قيامها كل الدول العربية ، أن تنظر ، باعتبارها رمزا لوحدة العالم العربى بأسره ، على حد تعبير ميثاقها ، نظرة شاملة لاحوال البلاد العربية كلها ، سواء الاعضاء فيها ، أو من لم تنضم اليها بعد من الدول لعدم حصولها على الاستقلال ، وأن تعمل من اجل صالح كل هذه الدول وبالتعاون معها .

لقد قامت الجامعة انعكاسا للاتجاه الذى كان ينادى بقيام منظمة تجمع كافة الدول العربية ، وليس بعضها ، ومن هنا كان طبيعيا أن تكلف برعاية مصالح كل هذه الدول وأن تتعاون معها الى أبعد مدى ، وأن تساعد شعوبها ، وتسعى الى استقلال من لم يستقل منها بعد ، تمهيدا لانضمامه اليها .

واعمالا لهذا الاتجاه ، حرص الميثاق على أن يقرر ، فى الفقرة الثانية من المادة الرابعة ، جواز اشتراك ممثلين عن الدول العربية غير الاعضاء فى اللجان المشار اليها فى هذه المادة ، وفق ما يحدده مجلس الجامعة لحالات هذا الاشتراك ، وقواعد التمثيل . بل لقد أفرد الميثاق ملحقا خاصا بالتعاون بين الجامعة العربية والبلاد غير الاعضاء ، من أجل العمل على صلاح هذه البلاد وتأمين مستقبلها .

ثانيا ــ مبادىء الجامعة :

تعمل جامعة الدول العربية ، تحقيقا لأهدافها ، طبقا لعدة مبادىء تحكم نشاط المنظمات الدولية السياسية بصفة عامة ، نصت عليها ديباجة الميثاق والمواد ٥ و ٦ و ٨ . وتتلخص هذه المبادىء فيما يلى :

(أ) المساواة فى السيادة بين الدول الاعضاء :

تتمتع الدول الاعضاء داخل الجامعة بسيادتها ، ولذا تلتزم الجامعة بالمحافظة عليها ، وبعدم مباشرة غير الاختصاصات الممنوحة لها وفقا للميثاق . ذلك ان الجامعة منظمة تقوم على أساس التعاون الاختيارى بين الدول ، وليست سلطة سياسية تعلو حكومات الدول الاعضاء .

وأعضاء الجامعة متساوون فى السيادة (١١) ، ولذا يتمتعون داخل فروعها ولجانها بحقوق متساوية . ويترتب على ذلك أن يكون الاجماع شرطا ، كقاعدة عامة ، لصدور القرارات الملزمة للاعضاء ، والا يكون هناك تمييز بين الاعضاء فى التصويت ، وانما يكون لكل دولة صوت واحد .

(ب) تحريم الالتجاء الى القوة ، وضرورة فض المنازعات بالطرق السلمية :

تنص المادة الخامسة من الميثاق على أنه يمتنع على الاعضاء الالتجاء الى القوة لحل المنازعات التى قد تنشأ بينهم ، وأن عليهم أن يلجأوا الى الوسائل السلمية ، وأهمها التحكيم والوساطة .

(جـ) الدفاع المشترك :

تنص المادة السادسة من الميثاق على أن لمجلس الجامعة أن يتخذ التدابير التى يراها لازمة لدفع العدوان الذى يقع على أحد الاعضاء . ولا شك أن تنفيذ هذه التدابير ، سياسية كانت أم عسكرية أم اقتصادية ، انما يتطلب اشتراك الدول الاعضاء فى تقديم المعونات اللازمة .

وقد اكدت هذا المبدأ المادة الثانية من معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادى ، التى وافق عليها مجلس الجامعة فى ١٣ أبريل ١٩٥٠ .

---

(١١) لم ينص الميثاق على هذا المبدأ صراحة ، ولكنه يستخلص ضمنا من أحكامه المختلفة .

(د) عدم التدخل فى الشئون الداخلية للدول الاعضاء :

فاذا كان من المبادىء العامة المسلم بها فى قانون المنظمات الدولية ، عدم تدخل هذه الهيئات فيما يعد من الاختصاصات الداخلية للدول الاعضاء ، فقد حرصت المادة الثامنة من ميثاق جامعة الدول العربية على تأكيد التزام الاعضاء بعدم تدخل أى منهم فى المسائل الداخلية الخاصة بالآخرين ، الامر الذى يعنى الالتزام باحترام أنظمة الحكم المختلفة فى الدول العربية ، وكذلك الالتزام بعدم القيام بأى عمل يرمى الى تغيير هذه الأنظمة .

وهكذا يتضح أن المبادىء التى تضمنها الميثاق تعبر عن مدى تمسك الدول الاعضاء بسيادتها ، ورغبتها فى الاحتفاظ بكامل استقلالها، والا تجعل من الجامعة سلطة عليا للمجتمع العربى ، وهى بذلك تعكس ظروف هذا المجتمع فى أعقاب الحرب العالمية الثانية . بل لقد جاءت هذه المبادىء اضعف مما كان قد استقر عليه الراى من اتجاهات فى « بروتوكول الاسكندرية » . فقد استبعد الميثاق ، على سبيل المثال ، استجابة لرغبات الحريصين على تأكيد استقلال كل دولة ، ما كان يتضمنه البروتوكول من مبدأ عدم جواز أن تنتهج دولة عربية سياسة تخالف سياسة الجامعة ، أو سياسة عربية أخرى ، كما استبعد ما كانت تنص عليه المادة الثالثة من البروتوكول من الرغبة فى « أن توفق البلاد العربية فى المستقبل الى تدعيم (الوحدة) بخطوات أخرى ، وبخاصة اذا أسفرت الاوضاع العالمية بعد الحرب القائمة عن نظم تربط بين الدول العربية بروابط امتن واوثق » .

المبحث الثانى

العضوية فى جامعة الدول العربية

أولا — اكتساب العضوية :

— تنقسم العضوية فى جامعة الدول العربية الى عضوية أصلية ، وعضوية بالانضمام .

(أ) **العضوية الأصلية** : وهى التى ثبتت للدول المستقلة التى وقعت الميثاق عند ابرامه ، ثم صدقت عليه ، وهى سوريا ، وشرق الاردن ،

والعراق ، والمملكة العربية السعودية ، ولبنان ، ومصر ، واليمن (١٢) .

(ب) العضـــوية بالانضمام : وهى التى تثبت للدول الراغبة فى الانضمام الى الجامعة بعد نشأتها . فقد نصت المادة الأولى من الميثاق على أن « لكل دولة عربيـــة مستقلة الحق فى أن تنضم الى الجامعـــة ، فاذا رغبت فى الانضمام ، قدمت طلبا بذلك يودع لدى الامانة العامة الدائمة ، ويعــرض على المجلس فى أول اجتماع يعقد بعد تقديم الطلب » .

ويتضح من هذا النص أنه يجب ان تتوافر عدة شروط فى الدولة الراغبة فى الانضـــمام هى :

١ ــ **أن تكون دولة** : فلا تكتسب عضـــوية الجامعة الا الوحـــدات السياسية التى تتوافر فيها عناصر الدولة .

٢ ــ **أن تكون عربية** : فعضوية الجامعـــة قاصرة على الدول العربية اى الدول التى تنتمى شعوبها الى الامة العربية ، دون غيرها . ذلك أن الجامعة لم تقم استنادا الى توافر عنصر التجاور الجغرافى ، وانما استنادا الى عنصر القومية العربية .

ولما كان الميثاق لم يتضمن تعريفا للعروبة ، أو تحديدا لعناصرها أو مقوماتها ، فان مجلس الجامعة هو الذى يتولى بحث مدى توافر هذا الشرط عند بحث طلبات الانضمام (١٣) .

---

(١٢) يلاحظ أنها كانت جميعا دولا آسيوية ، باستثناء مصر التى كانت الدولة الافريقية الوحيدة حينذاك .

أما فيما يتعلق بفلسطين فقد تضمن الميثاق ملحقاً جاء فيه « منذ نهاية الحرب العظمى الماضية سقطت عن البلاد العربية ، المنسلخة من الدولة العثمانية ، ومنها فلسطين ، ولاية تلك الدولة ، وأصبحت مستقلة بنفسها غير تابعة لأية دولة أخرى . وأعلنت معاهدة لوزان أن أمرها لأصحاب الشأن فيها ، وإذا لم تكن قد مكنت من تولى أمورها فان ميثاق العصبة (عصبة الأمم) فى ١٩١٩ لم يقر النظام الذى وضعه لها إلا على أساس الاعتراف باستقلالها ، فوجودها واستقلالها الدولى من الناحية الشرعية أمر لا شك فيه ، كما أنه لاشك فى استقلال البلاد العربية الأخرى ، وإذا كانت المظاهر الخارجية لذلك الاستقلال ظلت محجوبة لأسباب قاهرة فلا يسوغ أن يكون ذلك حائلا دون اشتراكها فى أعمال مجلس الجامعة » .

(١٣) راجع د. محمد حافظ غانم ، « محاضرات عن جامعة الدول العربية » ، معهد البحوث=

٣ ـ **أن تكون دولة مستقلة :** ذلك أن المنظمات الدوليـــة بصفة عامة ، لا تقبل فى عضويتها الا الدول كاملة السيادة ، باعتبار أن هذه الدول هى وحدها القادرة على تنفيذ التزامات مواثيق المنظمات الدوليـــة وقراراتها (١٤) .

وانما يلاحظ أن العمل قد جرى على الاخذ بتفسير واسع لمعنى الدولة المستقلة ، بحيث يكون المقصـــود به هو تمتع الدولة بقـــدر من الحكم الذاتى ، ودخولها فى علاقات خارجيـــة مع عـــدد كبير من الدول .

٤ ـ **أن تقدم الدولة راغبة الانضمام طلبـــا للامانة العامة :** فلا بد من طلب كتابى تعبر فيه الدولة عن رغبتها فى الانضمام ، وتتعهد فيـه بقبولها احكام ميثاق الجامعة دون قيد ولا شرط ، والوفاء بالتزامات العضوية ، ثم يتولى أمين الجامعة العربية عرض رغبتها على مجلس الجامعة فى أول اجتماع يعقد بعد تقـــديم الطلب ، بل يجوز عرض الطلب فى اجتماع استثنائى لمجلس الجامعة .

٥ ـ **أن يوافق مجلس الجامعة على الانضمام :** فلا يعتبر الميثاق انضمام الدولة العربية المستقلة حقا يثبت لها تلقائيا ، وانما لا بد من الحصول على موافقة مجلس الجامعة على هذا الانضمام .

وقد سكت ميثاق الجامعة عن بيان الأغلبية اللازمة لموافقة المجلس ، مما دفع البعض الى القول باشتراط الاجمـــاع ، باعتبار أنه القاعدة العـــامة للتصويت فى الجامعة (١٥) .

=والدراسات العربية، ١٩٦٦، ص ٤١ . وانظر عكس هذا الرأى عند د. محمد سامى عبد الحميد، «قانون المنظمات الدولية – الكتاب الثانى» ، ١٩٦٩ ، ص ١٣ . وقد ثار بعض الجدل حول مدى توافر هذا العنصر قبيل تقرير انضمام موريتانيا عام ١٩٧٣ ، والصومال عام ١٩٧٤ .

(١٤) أدى عدم توافر هذا الشرط إلى رفض مجلس الجامعة طلب إمامة عمان التى كانت قد تقدمت به فى ٢٥ يناير ١٩٥٤ ، للانضمام للجامعة . فقد رأت غالبية أعضاء المجلس أن هذه الدولة لم تكن مستوفية ، فى ذلك الحين ، لمقومات الدولة المستقلة .

(١٥) انظر فى تأييد هذا الرأى : د. عائشة راتب ، «التنظيم الدولى» – الكتاب الثانى – «التنظيم الإقليمى والمتخصص» ، ١٩٧١ ، ص ٢٩ ؛ د. محمد حافظ غانم ، «المنظمات الدولية» ، ١٩٦٠ ، ص ١٩٧ ؛ د. محمد طلعت الغنيمى ، المرجع السابق الإشارة إليه ، ص ٨٣ .

وفى تقديرنا أن تصويت المجلس بشأن قبول عضو جـديد يخضع لقاعدة الأغلبية . ذلك أن الاجمـــاع أمـــر لازم اذا تعلق القـــرار بسيادة الدول الاعضاء (١٦) ، وهو مالا يتحقق فى حالة انضمام دولة جـــديدة للجامعة ، باعتبار انه لا يمس سيادة أى دولة من الاعضـــاء ، ولا يرتب أى التزام فى مواجهة اى عضـــو بالاعتراف بالدولة الجديدة . ويؤيد ذلك أن مجلس الجامعة وافق على انضمام دولة الكويت فى ٢٠ يوليـــو عام ١٩٦١ ، رغم اعتراض العراق ، الذى قاطع جلسات المجلس فترة ، احتجاجا على هـــذا القـــرار .

واذا كان للمجلس سلطة تقديرية فى شأن الانضـــمام ، الا أنه من غير المتصور أن يرفض المجلس طلب انضمام دولة عربية توافرت فيها الشروط ، ذلك أن من أهداف الجامعة جمع كافة الدول العربية تحت لواء التضامن العربى ورعاية المصالح المشتركة (١٧) .

وقد تم انضمام ثلاث عشرة دولة فى جامعة الدول العربيـــة الى جانب مؤسسيها (١٨) ، وهى ليبيا فى ٢٨ ديسمبر ١٩٥٣ ، والسودان فى ١٩ يناير ١٩٥٦ ، والملكة المغربية وتونس فى أول اكتوبر ١٩٥٨ ، والكويت فى ٢٠ يوليو ١٩٦١ ، والجزائر فى ١٦ اغسطس ١٩٦٢ (١٩) ، واليمن الديمقراطية وسلطنة عمان فى ٢٩ سبتمبر ١٩٧١ ، واتحاد الامارات العربية فى ٦ ديسمبر ١٩٧١ ، والجمهورية الاســـلامية الموريتـــانية فى ٢٦ نوفمبر ١٩٧٣ ، وجمهورية الصومال الديمقراطية فى ١٤ فبراير ١٩٧٤ .

---

(١٦) وهو ما أكده قرار مجلس الجامعة التفسيرى الصادر فى ٢٤ مارس ١٩٧١ بشأن تحديد الحالات التى يشترط فيها التصويت بالإجماع .

(١٧) ولذلك يستخدم ميثاق الجامعة عبارة « لكل دولة عربية مستقلة « الحق » فى أن تنضم » ، على عكس ميثاق الأمم المتحدة ، الذى ينص فى المادة ١/٤ على أن « العضوية فى الأمم المتحدة « مباحة » لجميع الدول الأخرى » . راجع د. أحمد موسى ، « على هامش العضوية فى جامعة الدول العربية » ، دراسات فى القانون الدولى ، الصادرة عن الجمعية المصرية للقانون الدولى ، المجلد الثانى ، ١٩٧٠ ، ص ٦٠ — ٦١ .

(١٨) وبذلك يكون عدد أعضاء الجامعة عشرين عضوا .

(١٩) وكان مجلس الجامعة قد قرر فى ٧ سبتمبر ١٩٥٩ قبول حكومة الجزائر المؤقتة عضوا مراقبا فى الجامعة بصفة دائمة ، استناداً إلى أحكام الملحق الثانى من ميثاق الجامعة الخاص بالتعاون مع الدول العربية غير الأعضاء .

ثانيا — فقد العضـــوية :

نص ميثاق جامعة الدول العربية فى المادتين ١٨ و ١٩ على الانسحاب : والانسحاب بسبب تعديل الميثاق ، والفصل ، كأسباب لفقد العضوية (٢٠).

(أ) الانســـحاب :

تبيح الجامعة لاعضائها حق الانسحاب ، الا انها تلزم العضو بأن يبلـغ مجلس الجامعة بعزمه على الانسحاب قبل تنفيذه بسنة (مادة ١٨/١) (٢١). وترجع علة تقـــرير فترة الانتظار الى اعطاء المجلس فرصة بحث الاسباب التى دعت الدولة الى طلب الانسحاب ومحاولة اقناعها بالعـــدول عنـــه . هذا وتظل الدولة ملتزمة بكافة التزامات العضوية الى حين انتهاء هـــذه الفتـــرة .

ولم يحدث منذ قيام الجامعة ، رغم كثرة الخلافات بين أعضـائها ، أن انسحب احد الاعضاء ، وان كانت الجامعة قد شهدت مقاطعة بعض الدول لجلسات مجلسها ، مثال ذلك مقاطعة الاردن فى يونيو ١٩٥٠ ، ومقاطعـــة تونس فى أكتوبر ١٩٥٨ ، ومقاطعـــة العراق والاردن وتونس فى ديسمبر ١٩٥٩ ، ومقاطعة العراق فى يوليو وأكتوبر ١٩٦١ وفبراير ١٩٦٢ ، ومقاطعة مصر فى سبتمبر ١٩٦٢ .

---

(٢٠) على عكس ميثاق الأمم المتحدة الذى تناول وقف العضوية والفصل ، دون أن يتكلم عن الإنسحاب .

وينتقد البعض نص ميثاق الجامعة على حالا ت فقد العضوية ويرى أنه كان من الأوفق أن يكتفى بالوقف ، أوأن يكون أكثر تشددا فى اجازة فقد العضوية . راجع : د. محمد طلعت الغنيمى ، « الأحكام العـامة فى قانون الأمم — التنظيم الدولى » ، ١٩٧٢ ، ص ١٠١٤ . وانظر أيضاً د. بطرس بطرس غالى، « فقدان العضوية فى جامعة الدول العربية »، المجلة المصرية للقانون الدولى ، ١٩٥٥ ، ص ١٢٣ وما بعدها .

(٢١) كان عهد عصبة الأمم يحدد هذه الفترة بسنتين . أما ميثاق الأمم المتحدة ، فلم يشر أصلا إلى حق الانسحاب .

(ب) الانسحاب بسبب تعديل الميثاق :

لما كان ميثاق الجامعة قد أجاز فى المادة ١٩/١ ادخال تعديلات عليه بموافقة ثلثى أعضائه (٢٢) ، فقد أعطى الدول التى لا تقبل التعديلات المقررة حق الانسحاب عند تنفيذ هذه التعديلات . ولا تلزم الدول فى مثل هذه الحالة ، على عكس الحالة السابقة ، بالتقيد بأى فترة انتظار ، بل انها تملك حق الانسحاب فى اى وقت (مادة ١٩/٢) (٢٣) .

(جـ) الفصل :

تقرر المادة ١٨/٢ أن لمجلس الجامعة ان يعتبر اية دولة لا تقوم بتنفيذ الالتزامات التى يفرضها الميثاق منفصلة عن الجامعة . ويصدر المجلس قرار الفصل باجماع الاعضاء ، عدا العضو المقرر فصله (٢٤) .

وتجدر الاشارة الى ان هذا النص لم يطبق ضد اى دولة منذ انشاء الجامعة ، وان كان قد اثير اعماله فى بعض الحالات . مثال ذلك ما اقترحه وفد مصر فى الدورة الاستثنائية لمجلس الجامعة التى عقدت فى مايو ١٩٥٠ لبحث موضوع ضم الضفة الغربية للاردن الى مملكة شرق الاردن ، من وجوب فصل هذه المملكة من الجامعة لمخالفتها ميثاق الجامعة ؛ الذى كفل فى ملحق خاص به كيانا مستقلا لفلسطين . وقد رأى مجلس الجامعة أن

---

(٢٢) ولا يبت فى التعديل ، وفقاً لهذه المادة ، إلا فى دور الانعقاد التالى للدور الذى يقدم فيه الطلب . وقد أشارت المادة إلى حالات معينة اعتبرتها مبررة بوجه خاص لإجراء التعديل ، وهى حالات طلب التعديل « لجعل الروابط بين دول الجامعة امتن وأوثق ، أو لإنشاء محكمة عدل عربية ، أو لتنظيم صلات الجامعة بالهيئات والمنظمات الدولية الأخرى المعنية بكفالة الأمن والسلام » . وقد جاء ذكر هذه الحالات على سبيل المثال والتفضيل ، وليس على سبيل الحصر .

(٢٣) وهذا يتيح للدولة أن تقف موقف الصمت فترة طويلة أوقصيرة ، وأن تحتفظ بالتعديل كذريعة للانسحاب عندما تشاء . وكان من الأوفق أن يحدد الميثاق مدة معينة بعد سريان التعديل ، يجوز للدولة أن تنسحب خلالها . راجع د. محمد طلعت الغنيمى ، المرجع السابق الإشارة إليه ، ص ١٠١٦ .

(٢٤) راجع ، فى مقارنة هذا النص بنص المادة ١٦/٤ من عهد عصبة الأمم ، د. بطرس بطرس غالى ، المقال السابق الإشارة اليه ، ص ١٢٦ — ١٢٧ .

الاقتراح المصرى لم يعد له محل ، بعد ان قرر اعتبار ضم الضفة الغربية مجرد اجراء مؤقت فرضته الظروف ، ولا يمس الكيان الفلسطينى فى المستقبل ، وان الضفة الغربية أصبحت أمانة فى يد المملكة الاردنية الهاشمية ، الى حين التوصل الى حل نهائى لقضية فلسطين . ومثال ذلك ايضا ، ما اثير فى جلسة مجلس الجامعة فى فبراير ١٩٦٠ من اقتراح فصل تونس والعراق لمقاطعتهما المستمرة لجلسات المجلس ، الا ان المجلس لم يتخذ قرارا بذلك .

ويترتب على فقد العضوية حرمان الدولة من الحقوق التى يقررها اها الميثاق وتحللها من التزاماتها . ولا يمكن للدولة التى فقدت عضويتها ان تستعيدها الا بطلب انضمام جديد .

المبحث الثالث

اختصاصات جامعة الدول العربية

تباشر جامعة الدول العربية مجموعة من الاختصاصات التى تتفق ودورها كمنظمة اقليمية ، وفق أحكام الفصل الثامن من ميثاق الامم المتحدة . وتتمثل هذه الاختصاصات فيما يلى :

١ — حل المنازعات بين الدول العربية بالطرق السلمية :

لما كانت المادة الخامسة من ميثاق الجامعة تفرض على الدول الاعضاء التزاما بتحريم استخدام القوة ، ووجوب فض منازعاتها بالطرق السلمية ، فقد وضعت تحت تصرف الدول المتنازعة وسيلتين من وسائل فض المنازعات وديا ، يجوز لها اذا شاءت ، أن تلجأ اليهما ، وهما الوساطة والتحكيم ..

(أ) الوساطة :

يجوز لمجلس الجامعة ان يتوسط فى حل خلاف يخشى منه وقوع حرب بين عضوين ، أو دولة عضو بالجامعة ودولة أخرى ليست عضوا بها ، فى محاولة للتوفيق بين وجهات النظر المتعارضة . ولا يجوز لأطراف النزاع رفض هذه الوساطة إذا ما تقدم بها المجلس خشية وقوع حرب بين الدول المتنازعة . وتصدر القرارات الخاصة بالتوسط ، أعمالا للمادة ٥/٤ ،

بأغلبية الآراء ، دون أن تحسب فيها أصوات الدول المتنازعة . ولا يعتبر الحل الذى يقترحه المجلس ملزما ، ذلك انه يتدخل بصفته وسيطا .

(ب) التحكيم :

يجوز لمجلس الجامعة أن يتدخل بوصفه محكمة تحكيم ، اذا ما لجأت اليه دولتان أو أكثر من دول الجامعة ، بشأن نزاع لا يتعلق باستقلال الدولة أو سيادتها أو سلامة اراضيها ، وتتولى الدول نفسها سلطة تقدير ما اذا كان النزاع له هذه الصفة .

ويجب ملاحظة ان التجاء الدول الى مجلس الجامعة فى هـذا الصـدد أمر اختيارى ، فلا يجـوز للمجلس أن يتدخل الا بموافقـة كل الدول المتنـازعة .

وهكذا يتضح ان جامعة الدول العربية لم تأخذ بفكرة التحكيم الاجبارى، التى كان قد اقترحها البعض أثناء الاعمال التحضيرية لميثاقها .

وتصـدر قراراته المجلس فى التحكيم بالاغلبية ، دون أن يكون للدول المتنازعة حق الاشتراك فى مداولات المجلس وقراراته . ويكون قرار المجلس فى هـذه الحالة ، اعمالا للمادة ١/٥ ، وعلى خلاف الحالة السابقة ، قرارا نافـذا وملزما .

ويتبين مما تقدم، ضعف الوسائل التى وضعها ميثاق جامعة الدول العربية لحل المنازعات بالطرق الودية ، حيث لا يوجد جهاز متخصص يتعين اللجوء اليـه ، ويملك اصدار قرارات ملزمة فى شأن هذه المنازعات .

وتجدر الاشارة الى أن ميثاق الجامعة لم يقرر ، على عكس ميثاق الامم المتحدة ، انشاء هيئة قضائية ، وان كان قد أشار فى المادة ١٩ الى أن قيام محكمة عدل عربية أمر له الأولوية عند بحث تعديل ميثاق الجامعة . ورغم عدة دراسات تمهيدية أجرتها الجامعـة بشأن هـذه المحكمة ، وبعض المشروعات المحددة التى تم وضعها خاصة فى الأعوام ١٩٥١ و١٩٦٥ و١٩٧٣، الا ان الجامعة ما زالت تفتقر الى هيئة قضائية قانونية ، تختص بفض المنازعات بين الدول العربية ، واصدار الآراء الاستشارية القانونية ، على غرار محكمة

العـــدل الدولية (٢٥) .

٢ ـ قمع العدوان على دولة عربية :

تنص المادة ١/٦ من الميثاق على انه « اذا وقع اعتداء من دولة على دولة من أعضاء الجامعة ، أو خشى وقوعه ، فللدولة المعتدى عليها او المهـــددة بالاعتداء أن تطلب دعوة مجلس الجامعة العربية للانعقاد فورا » .

ولم يوضح الميثاق معنى العدوان ، وترك تقدير ذلك فى كل حالة لمجلس الجامعة . ولما كان لا بد من الاجماع لصدور قرار المجلس بوقوع العـدوان أو بتحديد المعتدى ، فان أى خلاف بين اعضاء المجلس حول هـــذه النقطة الأولية ، كفيل بأن يشل اى دور للجامعة فى هذه الحالات .

واذا قرر المجلس أن هناك عدوانا ، فانه يملك تقـــرير اتخاذ التدابير اللازمة لدفع هذا العدوان . ويصدر قراره فى هذا الشأن بالاجماع أيضا ؛ الا اذا وقع العدوان من احدى دول الجامعة ، فلا يدخل فى هذه الحالة ، فى حساب الاجماع ، راى الدولة المعتدية (مادة ٢/٦) .

ويجب ملاحظة انه لا يمكن للمجلس التدخل من تلقاء نفسه لمجرد وقوع العدوان ، بل يجب أن تلجأ اليه فى ذلك الدولة ضحية العـــدوان ، ودون هذا اللجوء لا يجوز للمجلس أن يتدخل لمساعدة هذه الدولة ، أو لتوقيع جزاءات ضد المعتدى . على أنه اذا كان من شأن العدوان أن يجعل حكومة الدولة المعتدى عليها عاجزة عن الاتصـــال بالمجلس ، فانه يمكن لممثل تلك الدولة فيـــه ان يطلب انعقاده . واذا تعذر على الممثل الاتصـــال بمجلس الجامعة ، كان لأى دولة من الاعضاء أن تطلب انعقاده (مادة ٣/٦) .

وهكذا يتضح أن نظام الدفاع المشترك فى ميثاق الجامعة العربية نظـام

---

(٢٥) انظر « مشروع النظام الأساسى لمحكمة العدل العربية » الذى أعده المؤلف ، بناء على طلب الأمانة العامة لجامعة الدول العربية ، فى ديسمبر ١٩٧٣ . وأنظر أيضاً رسالة د. عز الدين فودة بعنوان : «The Projected Arab Court of Justice,» The Hague, 1957.

تعوزه الفاعلية ، اذ يشل من حركته كثير من القيـــود التى تجعله غير قادر على ممارســة اى دور فى حماية دول الجامعة فى حالة العدوان . ولذلك لم يكن غريبا أن تقف الجامعـــة عاجزة عنــد وقوع العدوان على فلسطين فى عام ١٩٤٨ ، والعدوان الثلاثى على مصر فى ١٩٥٦ ، والعدوان الاسرائيلى على البلاد العربية فى ١٩٦٧ .

على انه يجب ملاحظة أن الدول الاعضاء تحتفظ ، اعمالا للمبادىء العامة فى التنظيم الدولى ، بحقها الطبيعى فى الدفاع الشرعى عن نفسها دون الالتزام بانتظار تدخل مجلس الجامعة لرد العدوان الواقع عليها .

٣ ـ تحقيق التعاون العربى :

تعمل جامعـــة الدول العربيـــة على تحقيق التعاون العربى فى المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية .

ففى المجال السياسى تعمل الجامعـــة على التنسيق بين سياسات الدول الاعضاء ، بهدف مواجهة العالم والتكتلات الاخـــرى بسياسة خارجيـــة موحدة . ويتولى مجلس الجامعة اصدار القرارات اللازمة فى هذا الشأن .

ويثير موضوع التنسيق بين سياسات الدول الاعضـــاء التساؤل حـــول مدى حـــرية هـــذه الدول فى ابرام معاهدات فيما بينها ، أو مع الدول الاجنبيـــة .

والقاعدة العامة هى أن انضـــمام الدول الى منظمات اقليمية يؤدى الى تقييد حريتها فى ابرام مثل هـــذه المعاهدات ، والتزامها بعـــدم الخروج على أهداف المنظمات وقراراتها . ولذلك كان طبيعيا أن يشير « بروتوكول الاسكندرية » الى ضرورة احترام أحكام ميثاق الجامعة ، فيقرر أن « لكل دولة أن تعقد مع دولة أخرى من دول الجامعة أو غيرها اتفاقات خاصـــة لا تتعارض مع نصوص هذه الاحكام أو روحها » .

ودون النص الصريح على هذه المبادىء العامة ، أعلنت المادة التاسعة من ميثاق الجامعة أن « لدول الجامعة العربية الراغبة فى تعاون أوثق أو روابط اقوى فيما بينها ، مما نص عليه فى هذا الميثاق ، أن تعقد بينها من الاتفاقات ما تشاء لتحقيق هـــذه الأغراض . والمعاهدات والاتفـــاقات التى سبق أن

عقدتها او تعقدها فيما بعد دولة من دول الجامعة مع اية دولة اخرى لا تلزم ولا تقيد الاعضاء الآخرين » .

وقد اختلف الراى حول تفسير حدود ما تخوله هذه المادة للدول الاعضاء من حرية فى ابرام المعاهدات :

فيرى البعض أن النص قد جاء صريحا ، على عكس ما قرره بروتوكول الاسكندرية ، فى منح الدول حرية مطلقة فى ابرام هذه المعاهدات ، كما أن الميثاق لم يمنح الجامعة اختصاصات تنفرد بمباشرتها أو تمارسها بالاشتراك مع الدول الاعضاء ، فضلا عن أنه لم يتضمن نصا مماثلا للمادة ١٠٣ من ميثاق الامم المتحدة التى تقرر انه « اذا تعارضت الالتزامات التى يرتبط بها اعضاء الامم المتحدة ، وفقا لاحكام هذا الميثاق ، مع إى التزام دولى آخر يرتبطون به ، فالعبرة بالتزاماتهم المترتبة على هذا الميثاق » (٢٦) .

ويرى البعض الآخر ان ميثاق الجامعة يخول مجلسها حق الرقابة على المعاهدات التى تعقدها الدول الاعضاء ، لمنعها من اتباع سياسة خارجية تتعارض مع اهداف الجامعة او مبادئها ، او تضر باحدى الدول الاعضاء (٢٧) .

ونحن نميل الى هذا الراى الأخير ، فاذا كنا نسلم بأن عقد المعاهدات بين الدول الاعضاء ، أو بينها وبين غيرها ، لا يتوقف على موافقة مجلس الجامعة ، الا أن هذا المجلس يملك بحكم طبيعة ودور التنظيم الاقليمى الذى يمثله ، وباعتباره الهيئة العليا المشرفة على هذا التنظيم ، أن يتحقق من عدم تعارض هذه المعاهدات مع مبادىء الجامعة ومصالح الاعضاء ، والا كان لهؤلاء الاعضاء أن يتحللوا من التزاماتهم ازاء الجامعة عن طريق معاهدات

---

(٢٦) من أنصار هذا الرأى د. عائشة راتب ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٣٥ - ٣٦ .

(٢٧) من أنصار هذا الرأى د. محمد حافظ غانم ، « المنظمات الدولية » ، ١٩٦٠ ، ص ٢٠٥ - ٢٠٦ ، « محاضرات عن جامعة الدول العربية » ، معهد البحوث والدراسات العربية ، ١٩٦٦ ، ص ٥٣ ؛ د. وحيد رأفت ، « شئون الجامعة العربية كمنظمة إقليمية » ، دراسات فى القانون الدولى ، الصادرة عن الجمعية المصرية للقانون الدولى ، المجلد الثانى ، ١٩٧٠ ، ص ٣٠ - ٣١ ؛ د. محمد طلعت الغنيمى ، « جامعة الدول العربية - دراسة قانونية سياسية » ، ١٩٧٤ ص ٢٧ .

ثنائية او جماعية (٢٨) . يؤكد ذلك ما قررته المادة ١٧ من ميثاق الجامعة من الزام الدول الاعضاء أن تودع لدى الامانة العامة نسخا من جميع المعاهدات والاتفاقات التى عقدتها مع أية دولة اخرى (٢٩) . ومثل هذا الايداع وسيلة لاطلاع مجلس الجامعة على هذه المعاهدات ، ومراقبة عدم مخالفتها لاحكام الميثاق . وفى تقديرنا ان عدم وجود نص صريح على مثل هذه الرقابة ، او على عدم نفاذ المعاهدات المخالفة للميثاق لا يغير من الامر شيئا ، لانها قاعدة من القواعد العامة فى قانون المنظمات الدولية . على انه لا يجب لهذه الرقابة ان تتجاوز حدود التأكد من عدم وجود تعارض بين هذه المعاهدات ، ومبادىء الميثاق ، ومصالح اعضائه . ويؤكد هذا الرأى ايضا ما أعلنته صراحة المادة ١٠ من معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادى المبرمة سنة ١٩٥٠ ، استكمالا لاحكام ميثاق الجامعة ، من أن « تتعهد كل من الدول المتعاقدة بألا تعقد اى اتفاق دولى يناقض هذه المعاهدة وبألا تسلك فى علاقاتها الدولية مع الدول الاخرى مسلكا يتنافى مع اغراض هذه المعاهدة » .

ولا شك أن ابرام الدول الاعضاء لمعاهدات بهدف دعم التعاون ، وفقا لما جاء فى المادة التاسعة ، امر لا يخالف أهداف الجامعة ، وانما هو ، على العكس ، تطبيق صادق لها . وبناء على ذلك ، فان قيام الاتحادات التعاهدية او الفدرالية بين أعضاء الجامعة ، وهو ما حدث بالفعل عدة مرات بين مجموعات من الدول الاعضاء فى الجامعة ، لا يتعارض والرأى الذى نميل اليه .

ولا يقتصر التعاون العربى على المجالات السياسية ، بل يمتد الى مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية . والواقع أن نجاح الجامعة فى تحقيق مزيد من التكامل بين الدول الاعضاء فى هذه المجالات هو وحده الكفيل بتحقيق الاتحاد السياسى على اسس متينة ، خاصة وأن مقومات القومية العربية ، وطبيعة الثروات والامكانات الاقتصادية لدى الدول العربية ، تجعل فرص النجاح فى هذه المجالات أكبر منها فى المجال السياسى .

---

(٢٨) لذلك هاجمت مصر ودول عربية أخرى انضمام العراق إلى حلف بغداد فى فبراير ١٩٥٥ ، على أساس أنه يجر الدول العربية إلى الصراعات العسكرية بين الكتلتين الشرقية والغربية ، ويلحق أضرارا بمصالح الجامعة ، ويتناقض مع سياستها العربية المستقلة .

(٢٩) ويؤدى ذلك إلى تحريم عقد معاهدات سرية مع دولة أودول أخرى من دول الجامعة أوغيرها .

٤ ـ تحقيق التعاون مع الهيئات الدولية :

نصت المادة ٣/٣ من الميثاق على ان « يدخل فى مهمة المجلس كذلك تقرير وسائل التعاون مع الهيئات الدولية التى قد تنشأ فى المستقبل لكفالة الامن والسلام ، وتنظيم العلاقات الاقتصادية والاجتماعية » .

ولعل النص قد ورد بهذه الصيغة ، ودون الاشارة الصريحة الى ميثاق الامم المتحدة وضرورة احترام أهدافه ومبادئه ، نتيجة ان ميثاق الجامعة قد تم ابرامه قبل نشأة الامم المتحدة .

وتتعاون الجامعة العربية فعلا ، اعمالا لهذا النص ، مع الامم المتحدة التى اعترفت رسميا بالجامعة العربية كمنظمة اقليمية طبقا لاحكام الفصل الثامن من الميثاق ، فى دورة مارس ١٩٥٠ (٣٠) . ويحضر الامين العام لجامعة الدول العربية فى أحيان كثيرة اجتماعات الجمعية العامة للهيئة العالمية بصفته عضوا مراقبا .

وتتعاون الجامعة العربية مع عديد من الوكالات المتخصصة التى أبرمت مع بعضها عدة اتفاقات دولية (٣١) ، وقامت بنشاط مشترك مع البعض الآخر (٣٢) . كما تدخل الجامعة فى علاقات مع باقى المنظمات الاقليمية ، وقد عنيت فى السنوات الاخيرة بدعم علاقاتها مع منظمة الوحدة الافريقية والسوق الاوروبية المشتركة ، تقديرا منها للاهداف والمصالح ومجالات التعاون المشتركة . وقد عقدت الجامعة ، فى يناير ١٩٧٤ ، مؤتمرا للتعاون العربى الافريقى لبحث وسائل دعم العلاقات بينها وبين منظمة الوحدة الافريقية ، كما عقدت ، خلال عام ١٩٧٥ ثلاثة لقاءات « للحوار العربى

---

(٣٠) لذلك أحال مجلس الأمن على الجامعة شكوى لبنان ضد مصر فى عام ١٩٥٨ ، بشأن ادعائها تدخل مصر فى شئونها الداخلية .

(٣١) مثال ذلك اتفاقيات الجامعة العربية مع منظمة العمل الدولية ، وهيئة الصحة العالمية ، واليونسكو.

(٣٢) مثال ذلك تنظيم الجامعة ، بالاشتراك مع هيئة الطيران المدنى الدولية ، حلقات تدريبية فى الدول العربية ، وإنشاؤها لمركز تدريب إقليمى فى القاهرة ، فى عام ١٩٦٢ ، بالاشتراك مع الوكالة الدولية للطاقة الذرية .

الاوروبى » بهـــدف مزيد من التفاهم والتعاون مع دول السوق الاوروبية المشـــتركة .

وقد جاء نص المادة ٣/٣ عاما ، لا يقصر علاقات الجامعـــة العربية على المنظمات الدولية الحكومية ، مما يتيح لها أن تدخل فى علاقات مع المنظمات الفنية غير الحكومية .

المبحث الرابـــع

فروع جامعـــة الدول العربية

تتكون الجامعة من ثلاثة فروع رئيسية : مجلس الجامعة ــ اللجان الفنية الدائمة ــ الأمانة العامة (٣٣) .

على ان هناك أجهزة أخرى تم انشاؤها بمقتضى معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادى بين دول الجامعة العربية ، التى وافـــق عليها مجلس الجامعة فى ١٣ أبريل ١٩٥٠ ، استكمالا لاحكام الميثاق .

وفضلا عن ذلك ، فقد تم انشاء أجهزة ثانوية للجامعة بمقتضى قرارات من مجلسها .

أولا ــ فروع الجامعة الرئيسية وفقا للميثاق :

(أ) مجلس الجامعـــة :

١ ــ تشكيل المجلس :

يعتبر المجلس أعلى هيئة بالجامعـــة . وهو يتـــكون من ممثلى الدول

(٣٣) لم يقرر الميثاق انشاء محكمة عدل عربية ، على غرار محكمة العدل الدولية ، تكون الأداة القانونية والقضائية الرئيسية لجامعة الدول العربية ، وإن كان قد إعتبر انشاء هذه المحكمة ، فى المادة ١٩ منه ، من الموضوعات ذات الأولوية عند تعديل الميثاق .

المشتركة فيها ، ويكون لكل منها صوت واحد أيا كان عدد ممثليها (٣٤) ، ومن مندوب عن فلسطين يتولى المجلس اختياره (٣٥) ، ويكون له حق حضور اجتماعات ومداولات المجلس ، والاشتراك فى المناقشات دون أن يكون له حق التصويت .

٢ ـ اختصاصات المجلس :

يتمتع المجلس ، وفقا للمادة ٣ من الميثاق ، باختصاص عام شامل يخول له اتخاذ كل الاجراءات والتوصيات والقرارات اللازمة لتحقيق أهداف الجامعة بوجه عام . وهو يتولى على وجه الخصوص الاختصاصات الآتية :

١ ـ القيام بكل ما من شأنه دعم التعاون بين الدول العربية فى مختلف المجالات .

٢ ـ مراعاة ما تبرمه الدول المشتركة فى الجامعة من اتفاقات فى الشئون الاقتصادية ، والثقافية ، والاجتماعية ، وشئون المواصلات ، والشئون القانونية .

٣ ـ فض المنازعات التى قد تنشأ بين دولتين أو أكثر من دول الجامعة عن طريق الوساطة أو التحكيم .

٤ ـ اتخاذ التدابير اللازمة لدفع ما قد يقع على احدى دول الجامعة من عدوان .

٥ ـ تقرير وسائل التعاون مع الهيئات الدولية المعنية بحفظ الامن والسلام الدوليين ، أو بتنظيم العلاقات الاقتصادية والاجتماعية بين الدول .

٦ ـ تعيين أمين عام الجامعة (٣٦) .

---

(٣٤) مادة ٣/١ من الميثاق — وتنص المادة الأولى من النظام الداخلى لمجلس الجامعة على أن « تختار الدول الأعضاء فى الجامعة ممثليها الذين يتألف منهم المجلس ، ويزودون بوثائق اعتماد نيابتهم ، كما يزودون بوثائق تفويضهم كلما اقتضى الحال ، وتبلغ أسماؤهم للأمين العام » .

(٣٥) تقوم منظمة التحرير الفلسطينية حاليا بتمثيل فلسطين لدى جامعة الدول العربية .

(٣٦) مادة ١٢ من الميثاق .

٧ ــ الموافقة على ميزانية الجامعــة ، وتحديد نصيب كل عضــو فى النفقات (٣٧) .

٨ ــ وضع نظام داخلى لكل من المجلس ، واللجان الدائمــة ، والامانة العــامة (٣٨) .

٣ ــ اسلوب عمل المجلس :

يعقد مجلس الجامعة اجتماعين عاديين فى شهرى مارس وسبتمبر من كل عام (٣٩) . ويجوز له أن يعقد دورات غير عادية كلما دعت الحاجة الى ذلك، بناء على طلب دولتين من دول الجامعة (٤٠) ، أو بناء على طلب احدى الدول الاعضاء فى حالة الاعتداء عليها (٤١) .

---

(٣٧) مادة ١٦/ب ومادة ١٣ من الميثاق . وجدير بالذكر أن نفقات الجامعة كانت تغطى، فى السنوات الأولى لقيامها ، على النحو التالى : ٤٢٪ تقدمها مصر ، ٢٠٪ تقدمها العراق ، ١٦٪ تقدمها سوريا ، ٢٢٪ تقدمها باقى الدول الأعضاء . أما فى موازنة عام ١٩٧٦ ، فقد تم توزيع أنصبة الدول الأعضاء ، على النحو الآتى : المملكة الأردنية الهاشمية ١,٢٧٪ ، دولة الإمارات العربية ٥,٨٨٪ ، دولة البحرين ١٪ ، الجمهورية التونسية ٢,٩٤٪ ، جمهورية الجزائر الديمقراطية الشعبية ٥,٨٨٪ ، المملكة العربية السعودية ١١,٢٦٪ ، جمهورية السودان الديمقراطية ٣,٧٢٪ ، الجمهورية العربية السورية ٢,٤٥٪ ، جمهورية الصومال الديمقراطية ١٪ ، الجمهورية العراقية ٩,٧٩٪ ، سلطنة عمان ١٪ ، دولة قطر ٣,٩٢٪ ، دولة الكويت ١٣,٧٪ ، الجمهورية اللبنانية ٢,٤٥٪ ، الجمهورية العربية الليبية ١٠,٧٧٪ ، جمهورية مصر العربية ١٣,٧٪ ، المملكة المغربية ٦,٢٧٪ ، الجمهورية الموريتانية الإسلامية ١٪ ، الجمهورية العربية اليمنية ١٪ ، جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية ١٪ .

(٣٨) مادة ١٦/حـ من الميثاق .

(٣٩) وكان موعد الدورة الثانية ، وفقاً لأحكام الميثاق عند نشأته ، شهر أكتوبر من كل عام ؛ إلا أنه تم تقديم هذا الموعد إلى شهر سبتمبر ، بمقتضى قرار لمجلس الجامعة فى ١٧ أكتوبر ١٩٥٨ ، حتى يتسع الوقت أمام مجلس الجامعة لدراسة جدول أعمال الجمعية العامة للأمم المتحدة . وهذا التعديل الشكلى هو التعديل الوحيد الذى أدخل على الميثاق ، منذ نشأته حتى الآن .

(٤٠) مادة ١١ من الميثاق . وينعقد المجلس فى وقت لا يتجاوز شهراً من تاريخ وصول طلب الانعقاد إلى الأمين العام .

(٤١) مادة ٦ من الميثاق . وينعقد المجلس فى وقت لا يتجاوز ثلاثة أيام من تاريخ وصول طلب الانعقاد إلى الأمين العام .

ويجتمع المجلس كقاعدة عامة فى القاهرة ، باعتبارها المقر الدائم للجامعة، وان كان يجوز له أن يجتمع فى اى مكان آخر يختاره (٤٢) . ويكون انعقاد المجلس صحيحا بحضور ممثلى أغلبية الدول الاعضاء (٤٣) ، ويتولى امين عام الجامعة توجيه الدعوة للاجتماع ، ويحضر ، أو من ينيبه عنه من مساعديه ، جلسات المجلس .

ويتناوب ممثلو الدول الاعضاء رئاسة المجلس فى كل دور انعقاد عادى (٤٤) ، وذلك على أساس الترتيب الأبجدى لاسماء الدول (٤٥).

ويعقد المجلس اجتماعاته اساسا على مستوى وزراء الخارجية ، الا انه يعقدها أحيانا على مستوى الملوك والرؤساء العرب فيما جرى العمل على تسميتها « بمؤتمر الملوك والرؤساء العرب » ، أو « مؤتمر القمة العربى » (٤٦) .

ويقرر المجلس فى بداية كل دورة سرية الجلسات أو علانيتها . ثم يبدأ اعماله بالموافقة على مشروع جدول الاعمال ، ويقوم بتوزيع الموضوعات المدرجة فيه على لجان مؤقتة من أعضائه تنظر فى الموضوعات السياسية ، او الاقتصادية، أو الاجتماعية ، أو الثقافية ، أو المالية ، أو القانونية ، أو غيرها ، طبقا لحاجة المجلس . وتتولى هذه اللجان دراسة المسائل المحالة اليها ، وتقديم تقارير عنها للمجلس متضمنة توصياتها بشأن هذه المسائل (٤٧) .

أما فيما يتعلق بنظام التصويت ، فالأصل ، وفقا لنص المادة ٧ من الميثاق ، ضرورة توافر الاجماع كى تكون قرارات المجلس نافذة وملزمة

---

(٤٢) مادة ١٠ من الميثاق .

(٤٣) مادة ٦ من النظام الداخلى للمجلس .

(٤٤) مادة ١٥ من الميثاق .

(٤٥) مادة ٨ من النظام الداخلى للمجلس .

(٤٦) ويرى البعض أن « مؤتمر القمة العربى » يعتبر جهازا مستحدثا وليس مجرد اجتماع لمجلس الجامعة على مستوى الملوك والرؤساء . انظر د. بطرس بطرس غالى ، «العمل العربى المشترك فى الجامعة العربية» مجلة السياسة الدولية ، أبريل ١٩٧٠ ، ص ٢٤ .

(٤٧) مادة ١١ من النظام الداخلى للمجلس .

للجميع . أما اذا صدرت بالاكثرية ، فهى لا تلزم الا من يقبلها (٤٨) .

وتجدر الاشارة الى أن مجلس الجامعة قد أصدر قرارا تفسيريا للمادة ٧ - هو القرار رقم ٢٧٣٨ بتاريخ ٢٤ مارس ١٩٧١ ، يقضى بأن قاعدة الاجماع المنصوص عليها يقتصر تطبيقها على المسائل التى تتعلق بسيادة الدول الاعضاء فحسب .

وقد جاء النص على قاعدة الاجماع صريحا فى أحوال معينة ، كما هو الحال بالنسبة لاتخاذ التدابير اللازمة لرد العدوان على احدى دول الجامعة (٤٩) ، وبالنسبة لاعتبار الدولة التى تخل بواجباتها منفصلة عن الجامعة (٥٠) .

على أن ميثاق الجامعة يأخذ فى حالات معينة بأغلبية الثلثين ، كما هو الحال بالنسبة لتعيين الأمين العام وتعديل الميثاق .

وفى حالات اخرى محددة ، يكتفى الميثاق بالاغلبية العادية ، كما هو الحال بالنسبة لشئون الموظفين ، واقرار الميزانية ، وفض دورات الانعقاد ، واقرار اللوائح الداخلية للمجلس واللجان ، وفى قرارات الوساطة والتحكيم .

وتذكر المادة ٣/١٧ من النظام الداخلى للمجلس أنه « عند تساوى الاصوات يعتبر الاقتراح مرفوضا » .

ويجب ملاحظة ان الاغلبية التى تصدر بها قرارات المجلس تكون منسوبة الى عدد الدول الاعضاء جميعا ، وليس الى عدد الدول الحاضرة فقط (٥١) .

---

(٤٨) وفى الحالتين يتم تنفيذ قرارات المجلس ، فى كل دولة عضو ، وفقاً لنظمها الدستورية . راجع فى تحليل نظام التصويت داخل المجلس ، د. محمد طلعت الغنيمى ، المرجع السابق الإشارة إليه ، ص ٧٥ وما بعدها .

(٤٩) مادة ٦ من الميثاق .

(٥٠) مادة ١٨ من الميثاق .

(٥١) مادة ٦ من النظام الداخلى للمجلس . وذلك على عكس ما جرى عليه العمل بالنسبة للتصويت فى مجلس الأمن ، وما تقرره المادة ١٨ من ميثاق الأمم المتحدة بالنسبة للتصويت فى الجمعية العامة .

(ب) اللجان الدائمـــة :

نصت المادة ٤ من الميثاق على أن « تؤلف لكل من الشئون المبينة فى المادة الثانية لجنة خاصة تمثل فيها الدول المشتركة فى الجامعة ، وتتولى هـذه اللجان وضع قواعد التعاون ومداه ، وصياغتها فى شكل مشروعات اتفاقات تعرض على المجلس للنظر فيها تمهيدا لعرضها على الدول المذكورة » .

وتطبيقا لذلك ، تم تشكيل اللجان الدائمة الآتية : اللجنة السياسية (٥٢) ـ لجنـة الشئون الاقتصادية ـ لجنة الشئون الاجتماعية والثقافية ـ لجنة المواصلات ـ اللجنة القانونية (٥٣) ـ لجنة الاعلام ـ لجنة خبراء البترول ـ لجنة الارصاد الجوية ـ اللجنة الصحية ـ لجنة الشئون المالية والادارية ـ لجنة حقوق الانسان ـ مؤتمر ضباط اتصـــال المكاتب الاقليمية لمقاطعـــة اسرائيل (٥٤) .

وتتولى هــــذه اللجان الاعمال الفنية والتحضيرية لقواعد التعاون بين الدول الاعضاء ، وتقوم بصياغة نتائج دراساتها فى شكل مشروعات قرارات أو توصيات أو اتفاقيات يتم عرضها على المجلس لاقرارها .

ويتم تمثيل دول الجامعـــة وفلسطين بمندوب او اكثر فى كل لجنة ، ويجوز ، بقـــرار من مجلس الجامعة ، أن يشترك فيها ممثلون عن الدول العربية الأخرى . ويعين مجلس الجامعة لكل لجنة رئيسا لمدة سنتين قابلة للتجديد (٥٥) . وتعقد اللجان الدائمة اجتماعاتها فى مقر الجامعة (٥٦) ،ويكون انعقادها صحيحا بحضور ممثلين لاغلبية الدول الاعضاء . وتصـدر اللجان

---

(٥٢) وتتكون من وزراء خارجية الدول الأعضاء .

(٥٣) وتختص بدراسة المسائل ذات الصفة القانونية ، كتوحيد التشريعات الوطنية فى شئون الجنسية والجوازات وتنفيذ الأحكام وتسليم المجرمين .

(٥٤) ويمكن اعتباره بمثابة لجنة دائمة ، وان كان يختلف عن اللجان الدائمة الأخرى فى أن المفوض العام لمقاطعة اسرائيل الذى يتولى رئاسة هذا المؤتمر هو أحد موظفى الأمانة العامة ، فى حين أن رؤساء اللجان الدائمة الأخرى يتم تعيينهم بواسطة مجلس الجامعة .

(٥٥) مادة ٥ من النظام الداخلى للجان .

(٥٦) مادة ٧ من النظام الداخلى للجان .

قراراتها بأغلبية الاصوات . وتعد أعمالها في المهـــام المحددة لها في الميثاق اعمالا تحضيرية ، لابد من عرضها على مجلس الجامعة لاتخاذ قرارات فيها. ولهذه اللجان أن تتقدم للمجلس بما يعـــرض لها في ابحاثها من توصـــيات واقتراحات (٥٧) .

وتتولى الامانة العامة للجامعة العربية معاونة اللجان الدائمة في قيـامها بأعمالها ، حتى تمكنها من الالمام بالموضوعات المعنية ببحثها (٥٨) .

وقد كانت اعمال اللجان الدائمة المحور الاساسي لنشاط الجامعة العربية، فقد عقدت عدة مؤتمـــرات ، واعدت مشروعات اتفاقيـــات أقرها مجلس الجامعة وابرمتها الدول الاعضاء . ومن امثلة هذه الاتفاقيات : اتفاقيـــة اتحاد البريد العربي (٩ ديسمبر ١٩٤٦) (٥٩) — اتفاقية الدفاع المشـــترك والتعاون الاقتصادي بين دول الجامعـــة العربية (١٣ أبريل ١٩٥٠) — اتفاقية الاعلانات والانابات القضائية واتفاقية تنفيذ الاحكام واتفاقية تسليم المجرمين (١٤ سبتمبر ١٩٥٢) — اتفاقية الجنسية (٥ ابريل ١٩٥٤) — اتفاقية تنسيق السياسة البترولية (١٣ مارس ١٩٦٠) — بروتوكول معاملة الفلسطينيين في الدول العربية (١٣ سبتمبر ١٩٦٥) (٦٠) .

(ج) الامانة العـــامة :

١ — تشكيلهـــا :

تتألف الأمانة العامة ، بوصفها الجهاز الادارى للجامعة ، من أمين عام ، وأمناء مساعدين ، وعدد كاف من الموظفين . ويكون تعيين الامين بقرار من مجلس الجامعة بأغلبية الثلثين . أما الأمناء المساعدون والموظفون الرئيسيون فيعينهم الأمين العام بعد موافقة المجلس (٦١) . ويكون تعيين الامين العـــام

---

(٥٧) مادة ١٢ من النظام الداخلي للجان .

(٥٨) مادة ٤ من النظام الداخلي للجان .

(٥٩) عدلت الاتفاقية عدة مرات كان آخرها عام ١٩٧١ .

(٦٠) وافق مجلس الجامعة على هذا البروتوكول في اجتماع له على مستوى القمة في الرباط .

(٦١) مادة ١٢ من الميثاق — ويكون الأمين العام بدرجة سفير ، والأمناء المساعدون بدرجة وزراء مفوضين . وفي تقديرنا أنه مع تزايد الدور السياسي للأمين العام ، تحتاج هذه الأوضاع إلى إعادة النظر فيها .

لمدة خمس سنوات ، قابلة للتجديد (٦٢) :

٢ ـ اختصاصاتها :

(أ) الاختصاصات الادارية :

يتولى الامين العام ، بمقتضى أحكام الميثاق واللوائح الداخلية ، عـــدة اختصاصات تتعلق بتنظيم أعمال الجامعة اهمها :

١ ـ تحديد تاريخ دورات انعقاد مجلس الجامعة (٦٣) .

٢ ـ توجيه الدعوة لعقد اجتماعات مجلس الجامعة واللجان (٦٤) .

٣ ـ تنظيم سكرتارية المجلس وسكرتارية اللجـان التى يؤلفها المجلس واللجان الدائمـــة (٦٥) .

٤ ـ اعداد مشروع ميزانية الجامعة (٦٦) .

٥ ـ متابعة تنفيذ قرارات المجلس واللجان .

ويكون الأمين العـــام ، بوصفه الرئيس الادارى الأعلى ، مسئولا أمام مجلس الجامعة عن كافة أعمال الامانة العامة والأجهزة الملحقة ، وعن سير العمـــل فى ادارتها واقسامها التى تقـــوم بمباشرة وظائفها تحت اشرافه وبموافقته .

وفضلا عن ذلك ، فان الامين العام هو المتحدث الرسمى باسم الجامعـة أو ضابط الإتصال الرسمى مع الدول غير الاعضاء والمنظمات الدولية .

---

(٦٢) مادة ٣ من النظام الأساسى لموظفي الأمانة العامة . كان عبد الرحمن عزام أول من شغل منصب الأمين العام سنة ١٩٤٥ ، إلى أن استقال سنة ١٩٥٢ فخلفه عبد الخالق حسونة حتى سنة ١٩٧٢ ، ثم محمود رياض الذى يشغل المنصب حاليا .

(٦٣) مادة ٥/٢/أ من النظام الداخلى للمجلس .

(٦٤) مادة ١٥ من الميثاق ، ومادة ٥/٢/ب من النظام الداخلى للمجلس .

(٦٥) مادة ١٢ من النظام الداخلى للمجلس ، ومادة ٦ من النظام الداخلى للجان .

(٦٦) مادة ١٣ من الميثاق — وتساهم كل دولة عضو بحصة فى الميزانية حسب ما يقرره مجلس الجامعة .

(ب) الاختصاصات السياسية :

يمكن للامين العام أن يمارس دورا سياسيا عن طريق بعض الاختصاصات التى خولتها له النصوص واهمها :

١ ــ حق حضور اجتماعات مجلس الجامعة ، والاشتراك فى مناقشة الموضوعات المعروضة عليه .

٢ ــ حق تقديم تقارير أو بيانات شفوية عن اية مسألة يبحثها المجلس (٦٧) .

٣ ــ حق توجيه نظر المجلس او الدول الاعضاء الى اية مسألة يرى انها قد تسيء الى العلاقات القائمة بين الدول الاعضاء ، أو بينها وبين الدول الاخرى (٦٨) .

وجدير بالذكر أن الدور السياسى لامين عام الجامعة قد تزايد بصورة ملحوظة فى السنوات الأخيرة (٦٩) .

٣ ــ أسلوب عملها :

يسير العمل فى الأمانة العامة وفقا لاحكام نظام داخلى تم وضعه على أساس مراعاة جانب التخصص وحسن انتظام العمل . وهى تتألف من :

١ ــ **مكتب الأمين العام** : ويتولى شئون مجلس الجامعة ــ شئون المتابعة والتنسيق ــ التنسيق مع المنظمات المتخصصة والأجهزة الملحقة ــ متابعة نشاط المنظمات غير الحكومية ــ شئون المراسم والاتصال ــ السكرتارية الخاصة .

---

(٦٧) مادة ١٢ / ١ من النظام الداخلى للمجلس .

(٦٨) مادة ١٢ / ٢ من النظام الداخلى للمجلس .

(٦٩) مثال ذلك : الدراسات التى أعدها الأمين العام بشأن تعديل ميثاق الجامعة وتطوير نظام العمل بها على ضوء التطورات الجديدة فى العالم العربى ، وبهدف زيادة فاعلية المنظمة . ومثال ذلك أيضاً ، الدور الذى لعبه الأمين العام فى اجتماع مجلس الجامعة ، على مستوى الملوك والرؤساء العرب ، فى الجزائر ، فى نوفمبر ١٩٧٣ .

٢ – **أمانة الشئون العسكرية :** وتتولى الشئون العسكرية طبقا لاحكام معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادى بين دول الجامعة .

٣ – **الادارة العامة للشئون السياسية :** وتتـــولى الشئون السياسية فى المجالين العربى والدولى .

٤ – **الادارة العامة لشئون فلسطين :** وتتولى معالجـة الأمور المتصلة بالقضية الفلسطينية فى المجالات المختلفة .

٥ – **الادارة العامة للشئون الاقتصادية .**

٦ – **الادارة العامة للشئون الاجتماعية والثقافية .**

٧ – **الادارة العامة للاعلام :** وتتولى التعريف بقضـــايا الوطن العربى (وخاصة القضية الفلسطينية) ، وأوجه تطوير الاعلام وتقدمه ، وتعريف الرأى العام العربى بنشاطات الجامعة ومنظماتها المتخصصة، ومهام العلاقات العامة .

٨ – **الادارة العامة للشئون القانونية :** وتتولى الشئون القانونية بصفة عامة (ومنها ابداء الرأى) ، والشئون القانونية الخاصة بقضايا التعاون العربى ، ومساعدة المجلس واللجان فى الشئون القانونية المتعلقة بأعمالها ، وأمانة المحكمة الادارية للجامعة .

٩ – **الادارة العامة للتنظيم والشئون الادارية والمالية :** وتتولى شئون التنظيم والادارة ، وشئون الموظفين ، وشئون الميزانية والمسائل المالية ، والخدمات العامة ، وشئون المؤتمرات والمكتبة .

١٠ – **المكتب الرئيسى لمقاطعـــة اسرائيل :** ويختص بالشئون المتعلقـــة بالمقاطعة طبقا لاحكام قانون المقاطعة الموحد وقرارات المجلس .

١١ – **الوحدات الرئيسية الاخرى** التى يقرر مجلس الجامعة انشاءها .

وتجدر الاشارة الى أن من حق الأمين العام ، بموافقة مجلس الجامعة ، أن ينشىء مكاتب دائمة أو مؤقتة للجامعة ، خارج دولة المقر الدائم (٧٠) .

---

(٧٠) يتولى الأمين العام ، وفقاً لنص المادة السادسة من النظام الداخلى للأمانة العامة ، =

ثانيا ــ هيئات الجامعة المنشأة بمقتضى معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصـــادى :

دعا مجلس جامعة الدول العربية الدول الاعضاء فى عام ١٩٥٠ ، وبعـد انقضاء خمس سنوات على قيام الجامعة ، الى عقـد معاهدة بشأن الدفاع المشترك والتعاون الاقتصـــادى فيما بينها ، استكمالا لميثاق الجامعة . وقد وافق مجلس الجامعة على هذه المعاهدة فى ١٣ أبريل ١٩٥٠ ، ووقعت عليها الدول الاعضاء فى ١٧ يونية ١٩٥٠ .

وقد تضمنت الاتفاقية انشاء الأجهزة التالية :

(١) مجلس الدفاع المشترك :

ويتألف من وزراء الخارجية ووزراء الدفاع فى الدول الأطراف ، أو من ينوبون عنهم (٧١) . ويختص المجلس باتخاذ التدابير اللازمة لرد أى اعتـداء يقع على دولة عضو ، والعمل على توحيـد الخطط الدفاعية ، والتنسيق لدعم المقومات العسكرية بين الدول (٧٢) . وهو يمارس اختصاصاته تحت اشراف مجلس الجامعة .

= تنظيم هذه المكاتب وأسلوب العمل فيها . وتوجد للجامعة حاليا مكاتب فى المدن الآتية : نيويورك ، شيكاغو ، سان فرانسيسكو ، دالاس ، واشنطن ، أوتاوا ، لندن ، باريس ، جنيف ، بون ، روما ، طوكيو ، نيودلهى ، نيروبى ، داكار ، لاجوس ، ريودىجانيرو ، بيونس ايرس ، مدريد .

(٧١) مادة ٦ من الاتفاقية .

(٧٢) تنص المادة ٢ من الاتفاقية : « تعتبر الدول المتعاقدة ، كل اعتداء مسلح يقع على أية دولة أو أكثر منها ، أو على قواتها ، اعتداء عليها جميعا . ولذلك فانها ، عملا بحق الدفاع الشرعى ــ الفردى والجماعى ــ عن كيانها ، تلتزم بأن تبادر إلى معونة الدولة أو الدول المعتدى عليها ، وبأن تتخذ على الفور ، منفردة ومجتمعة ، جميع التدابير وتستخدم جميع ما لديها من وسائل بما فى ذلك استخدام القوة المسلحة لرد الاعتداء ولإعادة الأمن والسلام إلى نصابهما . وتطبيقاً لأحكام المادة السادسة من ميثاق جامعة الدول العربية والمادة الحادية والخمسين من ميثاق الأمم =

ويصدر مجلس الدفاع المشترك قراراته بأغلبية ثلثى الدول الاعضاء . وتكون قراراته ملزمة لكل الدول (٧٣) .

(٢) الهيئة الاستشارية العسكرية :

وتؤلف الهيئة ، التى انشئت بمقتضى احكام البروتوكول الاضافى لمعاهدة الدفاع المشترك ، من رؤساء أركان حرب جيوش الدول الأطراف . وتختص بالاشراف على اللجنة العسكرية الدائمة وتوجيهها فى جميع اختصاصاتها ، والنظر فى تقاريرها ومقترحاتها واقرارها ، قبل رفعها الى مجلس الدفاع المشترك .

(٣) اللجنة العسكرية الدائمة :

وتختص بتنظيم خطط الدفاع المشترك بين دول الجامعة ، وتهيئة وسائله وأساليبه ، وتقوم باعداد تقارير عن الأمور الداخلة فى دائرة أعمالها، وترفعها الى مجلس الدفاع المشترك (٧٤) .

(٤) القيادة العربية الموحدة :

يقضى البند الخامس من الملحق العسكرى لمعاهدة الدفاع المشترك بانشاء

=المتحدة ، يخطر على الفور مجلس الجامعة و مجلس الأمن بوقوع الاعتداء وما اتخذ فى حدوده من تدابير وإجراءات » .

وتنص المادة ٣ من الاتفاقية : « تتشاور الدول المتعاقدة فيما بينها ، بناء على طلب إحداها كلما هددت سلامة أراضى أية واحدة منها أو استقلالها أوأمنها .

وفى حالة خطر حرب داهم أوقيام حالة دولية مفاجئة يخشى خطرها ، تبادر الدول المتعاقدة على الفور إلى توحيد خططها ومساعيها فى اتخاذ التدابير الوقائية والدفاعية التى يقتضيها الموقف » .

وتنص المادة ٤ من الاتفاقية : « رغبة فى تنفيذ الالتزامات السالفة الذكر على أكمل وجه تتعاون الدول المتعاقدة فيما بينها لدعم مقوماتها العسكرية وتعزيزها . وتشترك ، بحسب مواردها ، وحاجاتها ، فى تهيئة وسائلها الدفاعية الخاصة والجماعية لمقاومة أى اعتداء مسلح » .

(٧٣) مادة ٦ من الاتفاقية .

(٧٤) مادة ٥ من الاتفاقية .

قيادة عامة للقوات المشتركة فى الميـــدان تستند رئاستها للدولة التى تكون قواتها المشتركة فى العمليات أكثر عددا وعدة ، ما لم تجمع حكومات الدول الاعضاء على غير ذلك . ويعاون القائد العام فى ادارة العمليات الحربية هيئة اركان مشتركة .

وقد وافق مجلس الجامعـــة ، بتاريخ ١٧ يناير ١٩٦٤ ، وكان منعقدا على مستوى الملوك والرؤساء العـــرب ، على انشاء قيـــادة عربية موحدة لجيوش جميع الدول العربية الاعضاء .

(ه) المجلس الاقتصادى :

ويتألف من وزراء الدول الاعضاء المختصين بالشئون الاقتصادية أو من يمثلونهم ، ومن مندوبى البلاد العربية التى يوافق المجلس نفسه على قبول عضـــويتها فيه . وهو يختص بتنسيق التعاون الاقتصـــادى بين الدول الاعضاء ، لرفع مستوى المعيشة فى البلاد العربية والنهوض باقتصـــاديات بلادها ، واستثمار مواردها الطبيعية ، وتسهيل تبـــادل منتجاتها الوطنية الزراعية والصناعية ، وابرام الاتفاقيات اللازمة لتحقيق هذه الاهداف .

وللمجلس ان يشكل فى بداية كل دور انعقاد عادى لجانا لشئون الزراعة، والصناعة ، والتجارة ، والمواصـــلات ، والسياحة ، والشئون الماليـــة ، وغيرها ، وتعمل هذه اللجان بالتعاون مع لجان الهيئة الاستشارية العسكرية، لتبادل المعلومات ودراسة الموضوعات المشتركة المعروضة للبحث .

ويكون انعقاد المجلس الاقتصـــادى صحيحا اذا حضره ممثلون لاغلبية الدول الاعضاء (٧٥) . والأصـــل فى اجتماعاته أن تكون سرية (٧٦) . ولكل عضو صوت واحـــد . وتصـــدر قرارات المجلس بأغلبية عـــدد الدول الاعضـــاء (٧٧) .

---

(٧٥) مادة ٨ من النظام الداخلى للمجلس .

(٧٦) مادة ٩ من النظام الداخلى للمجلس .

(٧٧) مادة ٨ من النظام الداخلى للمجلس .

ثالثا ـ أجهزة ثانوية انشئت بقرارات من مجلس جامعة الدول العربية :

١ ـ هيئة استغلال مياه نهر الاردن وروافده :

انشئت الهيئة بهدف تخطيط المشروعات العربية الخاصة باستغلال مياه نهر الاردن وروافده ، والتنسيق بين هذه المشروعات ، وتمويلها ، ومراقبة تنفيذها . وكانت تتمتع بالشخصية الاعتبارية ، وباستقلال فني ومالى وادارى .

وكان للهيئة مجلس ادارة يضم الامين العام لجامعة الدول العربية رئيسا، وعضوية ممثلين عن المملكة الاردنية الهاشمية ، والجمهورية العربية السورية ، وجمهورية مصر العربية ، ولبنان .

ولما كان العدوان الاسرائيلى على البلاد العربية فى يونيو ١٩٦٧ قد أدى الى احتلال اسرائيل لمواقع مشروعات الاستغلال فى كل من سوريا والاردن ، فقد اصدر مجلس الجامعة قراره رقم ٢٨٣٨ ، فى ١٩٧١/٩/١٦ ، بتصفية مشروعات استغلال مياه نهر الاردن وروافده ، وتشكيل لجنة من خبراء الدول اعضاء مجلس ادارة الهيئة ، لتقدير قيمة الآلات ومباشرة بيعها .

٢ ـ مركز التنمية الصناعية للدول العربية :

يسعى المركز الى دفع عجلة التصنيع فى الدول العربية ، والعمل على تطويره ، وتنسيق الجهود فى هذا السبيل .

وللمركز لجنة استشارية يختار مجلس الجامعة أعضاءها ، لمدد محددة، من بين الاشخاص المعنيين بالتنمية الصناعية والاقتصادية .

ويمارس المركز نشاطه وفق نظام أساسى ، تتفق أحكامه مع القواعد التنظيمية والادارية والمالية المعمول بها فى الامانة العامة .

ومقر المركز مدينة القاهرة .

٣ ـ معهد الغابات العربى :

يعمل المعهد على تخريج جيل عربى من الفنيين فى شئون الغابات ، وما يتصل بها من نواح زراعية وحيوانية وآلية وغيرها .

ويقع مقر المركز فى مدينة اللاذقية ، بالجمهورية العربية السورية .

٤ ـ المحكمة الادارية لجامعة الدول العربية :

وتتألف من خمسة قضاة ينتخبهم مجلس الجامعة ، بالاقتراع السرى ، من بين من ترشحهم الدول الاعضاء . ويكون تعيينهم لمدة ثلاث سنوات ، قابلة للتجديد .

وتختص المحكمة بالنظر والفصل فى المنازعات المتعلقة بأحكام النظام الاساسى لشئون موظفى الجامعة وعقود العمل .

ومقر المحكمة مدينة القاهرة .

المبحث الخامس

الشخصية القانونية الدولية لجامعة الدول العربية

تتمتع الجامعة العربية بالشخصية القانونية الدولية ، ذلك انها ، رغم عدم تخويلها اختصاصات قوية ، واشتراط الاجماع ، كقاعدة عامة ، فى صدور قراراتها ، تملك ارادة ذاتية منفصلة عن ارادات الاعضاء . وبالتالى تملك الجامعة أهلية اكتساب الأموال الثابتة والمنقولة ، والتصرف فيها ، كما تملك أهلية التعاقد والتقاضى بالنسبة لما يدخل فى اختصاصها طبقا للميثاق (٧٨) .

وتتمثل شخصية الجامعة ، على صعيد العلاقات الخارجية مع الدول الاجنبية والمنظمات الدولية التى تعترف بها ، فى تمتعها بالسلطات التالية :

١ ـ ابرام المعاهدات الدولية :

اذا كان ميثاق الجامعة لم يشر الى هذه السلطة صراحة ، واقتصر على النص فى المادة ٩ على حق الدول الاعضاء فى عقد المعاهدات ، فى سبيل تعاون أوثق وروابط أقوى مما ينص عليه الميثاق ، الا انها سلطة ضمنية للجامعة

---

(٧٨) وقد نصت على ذلك صراحة المادة الأولى من اتفاقية حصانات وامتيازات جامعة الدول العربية ، التى وافق عليها مجلس الجامعة فى ١٠ مايو ١٩٥٣ .

بحكم ما قامت من أجل تحقيقه من اهداف ، وما منحته فى سبيل ذلك من اختصاصات . يؤكد ذلك أن نص المادة ٢/٣ جاء صريحا فى تخويل مجلس الجامعة سلطة تقرير وسائل التعاون مع الهيئات الدوليـــة التى تنشأ فى المستقبل لكفالة الامن والسلام ، وتنظيم العلاقات الاقتصادية ، ولا شـك أن اداة تحقيق ذلك هى المعاهدات الدولية التى تعقدها الجامعـة مع الامم المتحدة والوكالات الدولية المتخصصة .

٢ ـ التمثيل الدبلوماسى :

تملك الجامعة حق تبـادل التمثيل الدبلوماسى بالنسبة للمسائل التى تدخل فى اختصاصها ، ولهذا التمثيل صور متعددة ، منها الوفود المؤقتة أو المراقبون الدائمون للجامعة لدى المنظمات الدولية ، ومنها مكاتب الجامعة الدائمة لدى الدول الاجنبية .

٣ ـ المسئولية الدوليـــة :

يمكن للجامعة العربيـــة ، اعمالا لقواعـــد المسئولية القانونية للمنظمات الدوليـــة ، أن تطالب بالتعويض عن الاضرار التى تلحقها أو تلحق موظفيها نتيجة أعمال غير مشروعة ، كما انها تتحمل فى مواجهة المنظمات الدوليـــة والدول ، مسئولية ما يسببه نشاطها فى مواجهتهم من أضرار .

٤ ـ المزايا والحصـــانات :

تتمتع الجامعة بوصفها شخصا قانونيا دوليـا ، بمزايا وحصـــانات المنظمات الدولية . وقد نصت المادة ١٤ من ميثاق الجامعة على تمتع أعضاء مجلس الجامعة ولجانها وموظفيها الذين ينص عليهم النظام الداخلى بالمزايا والحصانات الدبلوماسية ، أثناء قيامهم بأعمالهم . واشار النص كذلك الى أن تكون حرمة المبانى التى تشغلها هيئات الجامعة مصونة .

وفى سبيل تأكيد وتفصيل هذه المزايا والحصانات ، وافق مجلس الجامعة فى ١٠ مايو ١٩٥٣ على اتفاقية مزايا وحصـــانات جامعـــة الدول العربية وتتضمن :

(أ) الحصانة القضائية لأموال الجامعة الثابتة والمنقولة ، أينما كانت وأيا كان حائزها . وللمباني التي تشغلها الجامعة وأموالها ومحفوظاتها حرمة بحيث لا تخضع لاجراءات الحجز أو التفتيش أو المصادرة (٧٩) .

(ب) اعفاء أموال الجامعة من الضرائب المباشرة والرسوم الجمركية ، باستثناء رسوم الانتاج أو نقل الملكية (٨٠) .

(جـ) الحصانات والاعفاءات الدبلوماسية لممثلي الدول لدى الجامعة ، باستثناء الاعفاء من رسوم الانتاج والرسوم الجمركية ، فيما عدا أمتعتهم الشخصية (٨١) .

ويتمتع ممثلو الدول بهذه الحصانات ، إعمالا للقواعد العامة في قانون المنظمات الدولية ، في مواجهة الحكومات التي يمثلونها أو التي يكونون من رعاياها (٨٢) .

(د) الحصانات والاعفاءات الدبلوماسية لموظفي الامانة العامة بالجامعة، بصرف النظر عن جنسياتهم ، وذلك في حدود ما يوجبه صالح الجامعة العربية .

وقد ميزت اتفاقية المزايا والحصانات ، في هذا الشأن ، بين ثلاث فئات هي :

١ — الامين العام والأمناء المساعدون والموظفون الرئيسيون : ويتمتعون هم وزوجاتهم وأولادهم القصر بالمزايا والحصانات التي يتمتع بها المبعوثون الدبلوماسيون (٨٣) .

٢ — باقي موظفي الامانة : ويتمتعون بالحصانات القضائية بالنسبة لما يصدر عنهم بصفتهم الرسمية ، وبالاعفاء من الضريبة على مكافآتهم

---

(٧٩) المواد ٣ ، ٤ ، ٥ من اتفاقية الحصانات .
(٨٠) مادة ٧ من الاتفاقية .
(٨١) مادة ١١ من الاتفاقية .
(٨٢) أكدت هذا المعنى المادة ١٥ من اتفاقية الحصانات .
(٨٣) مادة ٢٣ من الاتفاقية .

ومرتباتهم التى يتقاضونها من الجامعـــة (٨٤) . كما لايلتزمون بأداء الخدمة العسكرية (٨٥) .

وفضلا عن ذلك يتمتع هؤلاء الموظفون ، من غير رعايا دولة المقر، بالاعفاء من قيود الهجرة واجراءات قيد الاجانب ، وبالتسهيلات التى تمنح لرجال السلك الدبلوماسى فيما يتعلق بالنقد ، وبالاعفـــاء ، خلال سنة من تاريخ تسلمهم العمـــل ، من الرسوم الجمركية عما يستوردونه من أثاث ومتاع بمناسبة أول توطن فى الدولة .

ولا يجوز رفع الحصانة عن الامين العام والأمنـاء المساعدين الا بقرار من مجلس الجامعة . أما باقى الموظفين ، فيتم رفع الحصانة عنهم بواسطة الامين العام (٨٦) .

٣ — الخبراء المنتدبون لمهام مؤقتة : ويتمتعون ببعض الحصانات فقط ، اهمها الحصانة الشخصية ، والحصـــانة القضائية بالنسبة لمـــا يصدر عنهم بصفتهم الرسمية (٨٧) .

المبحث السادس

المنظمات العربية المتخصصة

لما كانت جامعة الدول العربية منظمة اقليمية ذات أهداف عامة ومتعددة، وكانت مباشرة الاختصاصات الفنية التى عهد بها اليها ، طبقا للمادة الثانية من الميثاق ، تقتضى التخصص الدقيق ، فقد تطلب الامـــر انشاء منظمات عربية متخصصة تعمل فى نطاق الجامعة ، وتتوخى تحقيق بعض الاغراض المنصـــوص عليها فى الميثاق ، وتعتبر وكالات متخصصة للجامعة . وقد انشئت هذه المنظمات بموجب اتفاقيات مستقلة وافق مجلس جامعة الدول العربية على مشروعاتها ، ودعا الدول الاعضاء الى الارتباط بها .

وفيما يلى بيان موجز عن هذه المنظمات :

---

(٨٤) مادة ٢٠ من الا تفاقية .

(٨٥) مادة ٢١ من الاتفاقية .

(٨٦) مادة ٢٣ من الا تفاقية .

(٨٧) مادة ٢٥ من الاتفاقية .

١ ــ اتحاد البريد العربى :

انشىء بموجب اتفاقية وافق مجلس جامعة الدول العربية على مشروعها بتاريخ ١٩٤٦/١٢/٩ . ويهـــدف الى تنمية التعاون وتوثيق الروابط بين دول الاتحاد فى العلاقات البريدية المتبادلة بينها ، ووضع أحكام أكثر فائدة للجمهور من تلك التى وردت فى الاتفاقية البريدية العالمية .

ومقر الاتحاد مدينة القاهرة .

٢ ــ الاتحاد العربى للمواصلات السلكية واللاسلكية :

انشىء هذا الاتحاد بموجب اتفاقية وافق مجلس جامعة الدول العربيـــة على مشروعها بتـــاريخ ١٩٥٣/٤/٩ . ويهـــدف الى التعاون على تنظيم المواصلات السلكيةواللاسلكية ، وتعميمها بينالدول والبلاد أعضاء الاتحاد، والعمـــل على تنمية وتحسين وتعميم وسائل الاتصـــال بينها ، وتيسير استخدامها الى اقصى حد ممكن .

ومقر الاتحاد مدينة القـــاهرة .

٣ ــ اتحاد اذاعات الدول العربية :

انشىء بموجب اتفاقيـــة وافق مجلس الجامعة على مشروعها بتـــاريخ ١٩٥٥/١٠/١٥ . ويهدف الى وضع خطة منسقة تسير عليها اذاعات الدول العربية فى برامجها ، وتعريف جميع شعوب العـــالم بواقع الامة العربية وامكاناتها وآمالها وأمانيها وقضاياها ، وتنمية وتنسيق ودراسة جميـــع المسائل المتعلقة بالاذاعة ، والعمل على تبـــادل الخبرات والمعلومات والمواد عن كل المسائل التى تعود بالنفع العـــام على جميع اذاعات الدول العربية الاعضاء ، والعمل على زيادة امكانياتها فى الحقل الاذاعى والنهوض به .

ومقر الاتحاد مدينة القاهرة .

٤ ـ مجلس الوحدة الاقتصادية العربية :

أنشىء بموجب اتفاقية وافق المجلس الاقتصادى لدول الجامعة العربية على مشروعاتها بتاريخ ١٩٥٧/٦/٣ . ويهدف الى العمل على تحقيق حرية انتقال الاشخاص ورءوس الأموال والتملك والايصاء والارث بين دول الجامعة ، وحرية تبادل البضائع والمنتجات الوطنية والاجنبية ، وحرية الاقامة والعمل والاستخدام وممارسة النشاط الاقتصادى وحرية النقل والترانزيت ، واستعمال وسائل النقل والموانى والمطارات المدنية .

ومقر المنظمة مدينة القاهرة .

٥ ـ المنظمة الدولية العربية للدفاع الاجتماعى ضد الجريمة :

انشئت بموجب اتفاقية وافق مجلس جامعة الدول العربية على مشروعها بتاريخ ١٩٦٠/٤/١٠ ، وتهدف الى العمل على دراسة أسباب الجريمة ومكافحتها ، وتحقيق التعاون المتبادل بين الشرطة الجنائية فى البلاد العربية ، ومكافحة المخدرات .

ويتفرع عن هذه المنظمة مكاتب ثلاثة : المكتب الدولى العربى لمكافحة الجريمة ببغداد ، والمكتب الدولى العربى للشرطة الجنائية بدمشق ، والمكتب الدولى العربى لشئون المخدرات بالقاهرة .

ومقر المنظمة مدينة القاهرة .

٦ ـ المنظمة العربية للعلوم الادارية :

انشئت بموجب اتفاقية وافق مجلس جامعة الدول العربية على مشروعها بتاريخ ١٩٦١/٤/١ . وتهدف الى العمل على تقدم العلوم الادارية وتحسين الجهاز الادارى فى الدول والبلاد العربية ، والعناية بالعلوم المالية المتعلقة بالادارة ، وترقية وسائل الادارة العامة ، والتقريب بين النظم الادارية فى الدول والبلاد العربية تمهيدا لتوحيدها ، والتقريب بين الدراسات الادارية فى الجامعات العربية وتيسير الانتفاع بها فيما بين الدول والبلاد العربية .

ومقر المنظمة مدينة القاهرة .

٧ ـ المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم :

وافق مجلس جامعة الدول العربية ، فى ١٩٦٤/٥/٢١ على مشروع ميثاق الوحدة الثقافية العربية ودستور المنظمة العربية للتربيــة والثقافة والعلوم اللذين انشئت بموجبهما هذه المنظمة . وهى تهــدف الى دعم الوحــدة الفكرية بين أجزاء الوطن العربى ، عن طريق التربية والثقافة والعلوم ، ورفع المستوى الثقافى فى هذا الوطن ، حتى يقوم بواجبه فى متابعة الحضــارة العالمية والمشاركة الايجابية فيها (٨٨) .

وقد الحقت بهذه المنظمة بعض الأجهزة التى كانت تابعة لجامعــة الدول العربية ، لاتصال نشاطها باختصاصات المنظمة وهى :

(أ) معهد البحوث والدراسات العربية بالقاهرة .

(ب) الجهاز الاقليمى العربى لمحو الأمية بالقاهرة .

(ج) مكتب تنسيق التعريب فى الوطن العربى بالرباط .

ومقر المنظمة مدينة القاهرة .

٨ ـ منظمة العمل العربية :

وافق مجلس جامعة الدول العربية ، فى ١٩٦٥/٣/٢١ على مشروع الميثاق العربى ودستور منظمة العمل العربية اللذين يقضيان بانشاء هذه المنظمة ، التى تهدف الى تحسين ظروف العمل وشروطه للقوى العاملة ، بمــا يتفق مع كرامة الانسان العربى ، والسعى الى رفاهيته المادية والروحية وتحقيق تكافؤ الفرص والعدالة الاجتماعية .

ومقر المنظمة مدينة القاهرة .

٩ ـ المجلس العلمى العربى المشترك لاستخدام الطاقة الذرية :

انشىء بموجب اتفاقيــــة « التعاون العربى فى استخدام الطاقة الذرية فى الأغراض السلمية » التى وافق مجلس جامعة الدول العربية على مشروعها

---

(٨٨) وللمنظمة مندوب دائم لدى منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة (اليونسكو) ، فى باريس .

بتاريخ ١٩٦٥/٣/٢١ . ويهدف المجلس الى الاسهام فى تنمية المجتمع العربى باستخدام العلوم والبحوث والصناعات الذرية فى الأغراض السلمية، بما يؤدى الى رفع مستوى المعيشة للشعوب العربية ، ومسايرة التقدم العلمى فى ميدان الطاقة .

ومقر المنظمة مدينة القاهرة .

١٠ — المنظمة العربية للمواصفات والمقاييس :

أنشئت بموجب اتفاقية وافق مجلس جامعة الدول العربية على مشروعها بتاريخ ١٩٦٦/١٢/١٢ . وتهدف الى العمل على انشاء مؤسسات أو أجهزة خاصة للمقاييس والمواصفات فى الدول العربية ، وتوحيد المصطلحات الفنية ، وطرق الفحص والتحليل والقياس بين هذه الدول ، وتنسيق وتوحيد المواصفات بينها .

ومقر المنظمة مدينة القاهرة .

١١ — مجلس الطيران المدنى للدول العربية :

انشىء بموجب اتفاقية وافق مجلس جامعة الدول العربية على مشروعها بتاريخ ١٩٦٥/٣/٢١ . ويهدف الى العمل على تقدم المبادىء والقواعد الفنية والاقتصادية المتعلقة بالنقل الجوى وتشجيعه ، فى الحقلين العربى والدولى .

ومقر المجلس مدينة القاهرة .

١٢ — الصندوق العربى للانماء الاقتصادى والاجتماعى :

وافق المجلس الاقتصادى على مشروع اتفاقية قيام هذا الصندوق فى ١٩٦٨/٥/١٦ . ويهدف الى الاسهام فى تمويل مشروعات الانماء الاقتصادى والاجتماعى فى الدول والبلاد العربية ، وتشجيع توظيف الاموال العامة والخاصة بما يكفل تطوير وتنمية الاقتصاد العربى ، وتوفير الخبرات والمعونات الفنية فى مختلف مجالات التنمية الاقتصادية .

ومقر الصندوق مدينة الكويت .

١٣ ـ منظمة الاقطار العربية المصدرة للبترول :

نشأت المنظمة باتفاقية وقعتها المملكة العربية السعودية والكويت وليبيا فى ١٩٦٨/١/٩ ، على أن تظل مفتوحة لباقى الدول العربية المصدرة للبترول . وتهدف المنظمة الى تحقيق تعاون الدول الاعضاء فى مختلف أوجه النشاط الاقتصادى فى صناعة البترول ، واتخاذ الاجراءات الكفيلة بالتوفيق بين الأنظمة القانونية المعمول بها فى الأقطار الاعضاء ، الى الحد الذى يمكن المنظمة من ممارسة نشاطها ، ومساعدة الاعضاء فى تبادل المعلومات والخبرات ، واتاحة فرص التدريب والعمل لمواطنيهم فى الاقطار التى تتوفر فيها امكانات لذلك ، وتعاون الاعضاء على حل ما يعترضهم من مشكلات فى صناعة البترول ، والافادة من مواردهم وامكاناتهم فى انشاء مشروعات مشتركة فى مختلف اوجه النشاط فى صناعة البترول ، يقوم بها جميع الاعضاء ، أو من يرغب منهم فى ذلك .

ومقر المنظمة مدينة الكويت .

١٤ ـ المنظمة العربية للصحة :

وافق مجلس جامعة الدول العربية على مشروع اتفاقية بانشاء هذه المنظمة بتاريخ ١٩٧٠/٣/١١ . وهى تهدف الى رفع المستوى الصحى لشعوب الدول والبلاد العربية سواء من حيث الوقاية من الأمراض والأوبئة أو علاجها ، أو من حيث سياسة الدواء والتعرف على المشكلات الصحية فى الدول والبلاد العربية ، ودراستها واقتراح الحلول المناسبة لها .

على أن المنظمة لم تخرج بعد الى حيز الوجود .

١٥ ـ المنظمة العربية للتنمية الزراعية :

وافق مجلس الجامعة على مشروع اتفاقية انشاء هذه المنظمة بتاريخ ١٩٧٠/٣/١١ . وهى تهدف الى الاسهام فى تنمية الموارد الطبيعية والبشرية المتوفرة فى القطاع الزراعى ، وتنسيق وسائل وطرق استثمارها على أسس علمية ، ورفع الكفاية الانتاجية الزراعية ، والعمل على زيادة الانتاج الزراعى

لتحقيق الاكتفاء الذاتى فى الدول والبلاد العربية ، وتسهيل تبادل المنتجات الزراعية بينها ، ودعم اقامة المشروعات والصناعات الزراعية فيها .

ومقر المنظمة مدينة الخرطوم .

١٦ ـ مؤسسة الخطوط الجوية العربية العالمية :

وافق المجلس الاقتصادى على مشروع اتفاقية انشاء هذه المؤسسة فى ١٩٦١/٤/١٧ . وهى تهدف الى توحيد جهود البلاد العربية فى ميدان الطيران المدنى التجارى ، والعمل على ازدهار صناعة الطيران على الصعيدين العربى والعالمى ، وزيادة التعاون الاقتصادى بين تلك البلاد والبلاد الأخرى .

على أن المؤسسة لم تخرج بعد الى حيز الوجود .

١٧ ـ المعهد العربى لبحوث البترول :

وافق المجلس الاقتصادى على مشروع اتفاقية انشاء هذا المعهد فى ١٩٦٦/١٢/٣ . ويهدف الى العمل على دعم البحوث المتعلقة بشئون البترول فى البلاد العربية ، على النحو الذى يكفل تطوير وتحسين طرق التنقيب والانتاج والتصنيع والنقل والتسويق ، بقصد المحافظة على الثروة البترولية ، بما فيها الغاز الطبيعى ، وزيادة العائد منها .

ولم يخرج المعهد بعد الى حيز الوجود .

١٨ ـ المركز العربى لدراسة المناطق الجافة والاراضى القاحلة :

وافق مجلس الجامعة على مشروع اتفاقية هذا المعهد فى ١٩٦٨/٩/٣ . وهو يهدف الى القيام بدراسات اقليمية تتعلق بالمناطق الجافة والمصادر المائية ووسائل استغلالها ، ودراسة النواحى الچيولوچية للمناطق المختلفة ، واقتصاديات استغلال الاراضى القاحلة ، ورسم الخرائط ومدى تعرض التربة للانجراف بواسطة الرياح ، ومياه السيول والرى والأمطار ، وأفضل

طرق الرى والصرف ، وحسن استثمار التربة والمياه ، واثر الملوحة على التربة والنباتات ، ووسائل علاجهـــا ، ودراسة بيئة وأقلمـــة النبات والحيــــوان .

ومقر المركز مدينة دمشق .

١٩ ـ الهيئة السينمائية العربية المشتركة :

وافق مجلس الجامعـــــة على مشروع اتفاقيـــــة انشاء هذه الهيئة فى ١٩٦٨/١/١٥ . وهى تهدف الى العمل على خدمة القضايا العربية ،والاعلام بنهضة الوطن العربى وتقدمه ، فى شتى المجالات ، وذلك عن طريق العرض السينمائى أو التليفزيونى .

ومقر الهيئة مدينة دمشق .

٢٠ ـ المصرف العربى للتنمية الاقتصادية فى افريقيا :

تنفيذا لقرارات مؤتمر القمة العربى السادس بالجـــزائر ، فى اجتماعه يوم ١٩٧٣/١١/٢٨ ، وتوصـــيات المجلس الاقتصادى ، فى اجتماعه يوم ١٩٧٣/١٢/٥ ، تم انشاء هذا المصرف ، بهدف دعم التعاون الاقتصـــادى والمالى والفنى بين الدول الافريقية والعالم العربى . وتحقيقا لهذا الهـدف يقوم المصرف بالاسهام فى تمويل مشروعات التنمية الاقتصادية فى أفريقيا ، وتشجيع مشاركة رءوس الاموال العربية فى هذه المشروعات ، وكذا الاسهام فى توفير المعونة الفنية اللازمة للتنمية فى أفريقيا .

ومقر المصرف مدينة الخرطوم .

مستقبل جامعة الدول العربية :

مارست الجامعــــة اختصاصاتها على مدى أكثر من ثلاثين عاما ، كانت فيها رمزا للتضامن العربى . وقد حالفها التوفيق فى بعض أوجه النشاط ، الا أنها عجزت عن أن تكون أداة فعالة فى حل كثير من المنازعات السياسية ،

أو فى التنسيق ، حتى بالنسبة للقضايا المصيرية ، بين السياسات الخارجية للدول العربية . كمـا أنها لم تنجح ، رغم العـديد من اللجان والمنظمات المتخصصة التى انشأتها ، فى أن تحقق خطوات ايجابيـة نحو التكامل الاقتصادى والاجتماعى والثقافى بين الدول العربية .

واذا كان صحيحا ان الجامعة قد أبرمت عديدا من الاتفاقيات السياسية والعسكرية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، خاصة فى اعقاب الحروب مع اسرائيل ، فان الأمانة تقتضى أن تقرر :

١ ـ أن الدول الموقعة لهذه الاتفاقيات لم تكن جادة فى تنفيذ احكامها ، بل كانت تعلم مسبقا انها لن تنفذ الالتزامات المترتبة عليها ، او انه لن يكون هنالك ، على الأقل ، اى رد فعل فى حالة عدم تنفيذها .

٢ ـ ان الاتفاقيات التى تقتصر على المبادىء العامة دون أن تمس نشاط الدول الاعضاء كانت تلقى موافقة من الكثيرين ، وكانت تسمح ، نظرا لعموميتها ، بالمرونة وبالتفسيرات المختلفة . أما الاتفاقيـات التى حققت خطوات بناءة نحو التضامن الاقتصادى العربى ، كتلك التى اقامت السوق العربيـة المشتركة ، والصـندوق العربى للانماء الاقتصادى والاجتماعى ، ومنظمة الدول العربية المصدرة للبترول ، فلم تنل سوى موافقة وتصديق عدد قليل من الدول الاعضاء ، وذلك خشية ما ترتبه هذه الاتفاقيات من التزامات محددة ، مع أن هـذه الالتزامات لا تكفى فى الواقع لتحقيق الوحدة الاقتصادية العربية .

وفى ظل هذه الظروف ، يرى الكثيرون أن جامعة الدول العربية فشلت فى تحقيق رسالتها ، فينادى البعض بالغـائها ، ويدعو البعض الآخـر الى تطويرها تطويرا جذريا .

وواقع الأمر انه اذا كانت هذه الجامعة قد جمعت الدول الاعضاء تحت لواء منظمة اقليمية ، الا ان مؤسسيها حرصوا على تأكيـد سيادة الدول الاعضاء وعدم المساس بها ، فلم يمنحوها من الاختصاصات الذاتيـة ، أو الأجهزة القوية ، ما يمكنها من تحقيق أهدافها . وهكذا قامت المنظمة منذ نشأتها ضعيفة التكوين ، كمجرد رمز للتضامن العربى وليس جهازا لدعم هـذا التعاون .

وقد واجهت المنظمة خلال عملها كثـــيرا من الصعاب والمعوقات ، التى حرمتها التصدى بفعالية للمشاكل السياسية الهامة ، مثل مشكلة فلسطين وتحرير البلاد العربية من الاستعمار ، والمشكلات الاقتصادية الحيـــوية ، المتعلقة بتحقيق التنمية الاقتصادية والتكامل الاقتصادي بين الدول الاعضاء . وقد كان التوتر الذى ساد علاقات الدول الاعضاء ، فى كثير من الفترات ، عاملا من عوامل اضعاف دور الجامعة ، جعل قراراتها ، فى كثير من الأحيان ، أقرب الى الشعارات العامة ، منها الى القرارات المحددة الملزمة . ولذلك لم يكن غريبا الا تتدخل فى حل كثير من المنازعات ، وان تتم تصفية الخلافات خارج اطارها . وقد تجلى هذا الضعف فيما شهده العالم العـــربى خلال النصف الثانى من عام ١٩٧٥ وأوائل عام ١٩٧٦ ، من احـــداث مؤسفة فى لبنان تطورت الى حرب اهليـــة شاملة ، ومن خلافات حادة بين الجـــزائر والمغرب وموريتانيا بشأن مستقبل الصحراء بعـــد جلاء القوات الاسبانية عنها ، دفعت الى استخدام القوة المسلحة بين هذه الدول .

ورغم اننـــا نسلم بنواحى القصور فى ميثاق الجامعة العربية ، وبحتمية تعديله بما يتفق وتطور العلاقات العربية ، والقدرة على التصدى للتكتلات الاخرى ، الا اننا نرى أنها كانت ، وفى أصعب فترات الخلافات السياسية بين الدول العربية ، عاملا من عوامل تذكرتهم بالوحدة التى تجمعهم ، وهى لذلك يجب أن تبقى ، وان تعالج نواحى القصور فيها ، وأن تتدعم بكافة الامكانات المادية والمعنوية .

وقد كان الميثاق الوطنى المصرى ، الصادر فى مايو ١٩٦٢ ، على حق حين قرر ، فى الفصل التاسع منه الخاص بالوحدة العربية ، أنه « اذا كانت الجامعة العربية غير قادرة على أن تحمل الشوط العربى الى غايته العظيمة البعيدة فانها تقدر على السير به خطوات .

ان الشعوب تريد أملها كاملا . والجامعة العربية ــ بحكم كونها جامعـــة للحكومات ــ لا تقدر على الوصول الى أبعد من الممكن .

لهذا فان الجامعة العربية تستحق كل التأييد ، على الا يكون هنـــاك ــ تحت أى ظرف من الظروف ــ وهم تحميلها أكثر من طاقتها العملية التى تحدها ظروف قيامها وطبيعتها » .

ولا يجب الا يغيب عن الذهن أن الجامعة العربية نشأت انعكاسا لما كانت

عليه العلاقات العربية فى عام ١٩٤٥ . وان طبيعة هذه العـــلاقات فى الآونة الحاضرة ، بعد التجارب التى مرت بها الجامعة العربية ، والتحديات التي عاصرتها الامة العربية ، تحتم بلا شك صورة أقوى لهذا التنظيم الاقليمى القـــومى .

واذا كان تعـــديل الميثاق قد أصبح اليوم ألزم من أى وقت مضى ؛ فان روحا جديدة ، تستند الى الايمان الحقيقى بوحدة المصير العربى وحتمية الوحدة العربية ، يجب أن تسود العلاقات العربية ، وأن تحول النصوص والمبادىء والشعارات الى واقع حقيقى ملموس .

الفصل الثالث

منظمة الوحدة الأفريقية

نشأة المنظمة :

قاست افريقيا طوال عدة قرون من ويلات الاستعمار ، وما أدى اليه من حرمان شعوبها حقها فى الاستقلال وفى استغلال ثروات أراضيها . وقد عمل الاستعمار على تقسيم القارة الافريقية تقسيما لا يستند الى أسس جغرافية ، أو اجتماعية سليمة ، وانما وفقا لما يحقق مصالحه الخاصة ، ويمكنه من السيطرة على القارة ، ونهب امكاناتها ، وتسخير الأيدى العاملة الرخيصة لخدمته .

وفقدت معظم الشعوب الافريقية استقلالها ، وقامت اقتصادياتها على اساس التنافس بدلا من التكامل .

على أن الرغبة فى التحرر دعت الافريقيين الى محاربة التدخل الاجنبى . وبرز مفهوم « الافريقية » ليعنى فى بادىء الامر تحرير الرجل الأسود من سيطرة واستغلال الرجل الأبيض ، ثم تطور ليكون رمزا لمحاربة الدول الاستعمارية ، واستقلال دول القارة .

وقد كان طبيعيا ، بعد أن حصل عدد من الدول الافريقية على استقلاله ، فى مرحلة الستينات ، ان يتجه تفكير قادتها الى التمهيد لقيام وحدة افريقية ، تسعى الى الحصول على استقلال باقى أقاليم القارة ، وتعمل من اجل القضاء على آثار التخلف التى تركها الاستعمار ، ولحماية الدول حديثة الاستقلال من صور الاستعمار الجديد .

وبدأ ظهور حركة الوحدة الافريقية فى عدة مؤتمرات أهمها (١) :

---

(١) فضلا عن محاولات قيام اتحادات جزئية بين بعض الدول ، مثل « اتحاد مالى »—

١ — مؤتمر الدول الافريقية المستقلة فى اكرا (من ١٥ الى ٢٤ ابريل عام ١٩٥٨) : وكان يضم ليبيا وتونس والمغرب والسودان واثيوبيا وليبيريا وغانا ومصر . وقد بحث المؤتمر مستقبل الدول غير المستقلة ، ومشكلة التمييز العنصرى ، ووسائل تأكيد استقلال الدول المتحررة . وقررت الدول الاعضاء أن يكون مندوبوها فى الامم المتحدة جهازا دائما للتشاور فيما بينها (٢) .

٢ — مؤتمر الدار البيضاء فى يناير ١٩٦١ : وكان يضم غانا وغينيا ومالى ومصر والمغرب وليبيا وحكومة الجزائر المؤقتة . وقد انتهى المؤتمر باقرار ميثاق الدار البيضاء ، الذى يؤكد توحيد السياسة الخارجية للدول المشتركة واتباع سياسة عدم الانحياز ، ويقرر تقديم المعونات للاقاليم الافريقية غير المستقلة ، ويضع أسس اقامة تعاون دولى وثيق بين الدول الاعضاء ، فى مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، تمهيدا لتحقيق الوحدة الافريقية (٣) ، كما قرر الميثاق انشاء لجان دائمة للتعاون والاتصال بين الاعضاء .

٣ — مؤتمر مونروفيا فى مايو ١٩٦١ : وكان يضم عشرين دولة هى :

(أ) مجموعة دول برازافيل « وهى الدول التى كانت خاضعة

= الذى قام فى ١٧ يناير ١٩٥٩ بين السنغال والسودان (الفرنسى) وداهومى وفولتا العليا ؛ و « مجلس الوفاق » الذى قام فى ٢٩ مايو ١٩٥٩ ليضم ساحل العاج وداهومى وفولتا العليا والنيجر ؛ و « الاتحاد الأفريقى الملجاشى » الذى كان يضم فى نهاية عام ١٩٦٠ كل من جمهورية أفريقيا الوسطى ، والكونغو برازافيل والسنغال وجابون وتشاد والكرون ومدغشقر . وقد كان التنظيمان الأخيران أقرب إلى الاتحادات الجمركية منها إلى الاتحادات السياسية .

ومن هذه المحاولات أيضاً ، « اتحاد الدول الأفريقية » الذى قام فى ٢٩ أبريل ١٩٦١ ليضم جمهوريات مالى وغينيا وغانا . راجع د. بطرس بطرس غالى « منظمة الوحدة الأفريقية » ، ١٩٦٤ ، ص ١٤ وما بعدها ؛ د. محمد طلعت الغنيمى ، « الأحكام العامة فى قانون الأمم — التنظيم الدولى » ، ١٩٧٢ ، ص ١٩٠٣ — ١٩٠٤ .

(٢) وقد تأكدت هذه المبادىء فى مؤتمر لاحق عقد فى يونيو ١٩٦٠ بأديس أبابا .

(٣) جاء فى البند الأول من ديباجة الميثاق : « نحن رؤساء الدول الأفريقية المجتمعة فى الدار البيضاء ... إدراكا منا لمسئولياتنا نحو القارة الأفريقية نعلن تصميمنا على العمل على نصرة الحرية فى جميع أرجاء أفريقيا ، وتحقيق وحدتها » .

للاستعمار الفرنسي » ،وتتكون من الكمرون وافريقيا الوسطى وتشاد والكونغو برازافيل وداهومى وجابون وساحل العاج وجمهورية ملجاش وموريتانيا والنيجر والسنغال وفولتا العليا .

(ب) ليبيريا ونيجيريا والصومال وتوجو .

(جـ) اثيوبيا وليبيا وتونس (٤) .

وقرر المؤتمر بعض الاجراءات الخاصة بالتعاون السياسى والاقتصادى بين الدول الاعضاء ، ونادى بأهمية قيام منظمة اقليمية أفريقية (٥) .

ورغم أن مثل هذه المؤتمرات كانت تعكس الاتجاهات المتباينة التى كانت تسود دول افريقيا فى هذه الفترة ، فبعضها تقدمى (دول الدار البيضاء)، وبعضها غربى (مجموعة برازافيل) ، وبعضها الآخر ذو نزعة توفيقية (مجموعة مونروفيا) ، الا أن هذه الاتجاهات لم تحل دون انتصار الرأى العام الافريقى الذى كان ينادى بوحدة أفريقية شاملة ، تجمع كل الدول الافريقية ، بغض النظر عن اتجاهاتها السياسية ، أو نظمها الاقتصادية أو نوع الاستعمار القديم الذى ارتبطت به هذه الدول .

وكاد مؤتمر لاجوس ، فى ديسمبر ١٩٦٢ ، أن يحقق هذا الهدف ، الا أن عدم توجيه سكرتارية المؤتمر الدعوة الى حكومة الجزائر المؤقتة ، بحجة عدم استقلالها بعد ، أدى الى امتناع مجموعة الدار البيضاء كلها عن الاشتراك فى اعماله ، وبالتالى الى فشل المؤتمر .

ثم قامت اتصالات بين بعض رؤساء الدول الافريقية ، انتهت بالاتفاق على عقد مؤتمر عام تدعى اليه دول المجموعات الثلاث . وتم بالفعل انعقاد مؤتمر تمهيدى لوزراء خارجية الدول الافريقية ، فى اديس أبابا ، من١٥ الى ٢٢ مايو ١٩٦٣ ، اعقبه مؤتمر القمة الافريقى ، فى الفترة بين ٢٣ و ٢٥ مايو

---

(٤) ولم يكن تمثيلها عن طريق رؤسائها ، وإنما بوفود على مستوى عال فقط .

(٥) جاء فى البيان المشترك الصادر عن المؤتمر ان« الوحدة المنشودة فى الوقت الحاضر ليست هى الوحدة السياسية للدول الأفريقية ذات السيادة ، ولكنها وحدة الآمال ووحدة السعى لتحقيق التضامن الاجتماعى والسياسى الأفريقى » .

١٩٦٣ ؛ وبحضور اثنتين وثلاثين دولة افريقية . وقد أصدر المؤتمر عدة قرارات تتعلق بتنمية التعاون بين الدول الافريقية فى كافة الميادين ، وضرورة القضاء على الاستعمار (٦) ؛ ومناهضة التفرقة العنصرية (٧) ، وأهمية العمل على نزع السلاح . على أن أهم قرارات هذا المؤتمر كان، دون شك ، قرار انشاء منظمة الوحدة الافريقية .

وقد تم توقيع ميثاق منظمة الوحدة الافريقية فى ٢٥ مايو ١٩٦٣ ، وأصبح ساريا ، وفقا لأحكام المادة ٢٥ منه ، بعد أن تسلمت حكومة أثيوبيا مستندات التصديق من ثلثى الدول الموقعة (٨) .

ويتكون الميثاق من ديباجة وثلاث وثلاثين مادة . ولغاته الرسمية هى اللغتان الافريقيتان العربية والأمهرية ، واللغتان الانجليزية والفرنسية . ومقر المنظمة أديس أبابا حيث توجد سكرتارية المنظمة .

وسنتناول احكام ميثاق منظمة الوحدة الافريقية (٩) ، من حيث أهدافها ومبادئها ، ونظام العضوية فيها ، وفروعها .

---

(٦) يشير قرار التحرر من الاستعمار إلى اقتناع الزعماء بالحاجة الملحة إلى تنسيق جهودهم ، فى سبيل حصول كافة الأقاليم الافريقية على الاستقلال غير المشروط ؛ ويؤكد التزام الدول الأفريقية المستقلة بتقديم كافة المعونات لشعوب أفريقيا المناضلة . كما يدعو الدول الكبرى إلى انهاء حكمها الاستعمارى ، ووقف تأييدها ومعونتها لحكومتى البرتغال وجنوب أفريقيا .

وفضلا عن ذلك فقد تضمن القرار قطع العلاقات الدبلوماسية والقنصلية والتجارية ، بين الدول الافريقية وبين حكومتى البرتغال وجنوب أفريقيا ، وتشكيل لجنة لتنسيق معاونة الدول الافريقية ، وإدارة صندوق خاص لهذا الغرض.

(٧) يشير قرار محاربة التفرقة العنصرية إلى ضرورة تعاون الدول الافريقية فى مكافحة التفرقة العنصرية ، ويعبر عن تأييد هذه الدول لقرارات الأمم المتحدة ضد سياسة حكومة جنوب أفريقيا العنصرية . كما يدعو القرار الحكومات التى لا زالت ترتبط بحكومة جنوب أفريقيا إلى قطع علاقاتها الدبلوماسية والقنصلية والتجارية معها .

(٨) وتضيف المادة ٢٥ أن الميثاق يدخل فى دور التنفيذ ، بعد توقيعه بستة شهور سواء تم تصديق الدول الموقعة له أم لم يتم . ونصت المادة ٢٦ من الميثاق على ضرورة تسجيله بعد التصديق عليه ، لدى الأمانة العامة للأمم المتحدة ، عن طريق حكومة أثيوبيا .

(٩) راجع مختلف الاتجاهات التى سادت خلال المؤتمر التمهيدى لوزراء خارجية الدول الأفريقية حول شكل المنظمة الأفريقية الجديدة ، فى مؤلف د. بطرس بطرس غالى السابق الإشارة اليه ، ص ٧٢ وما بعدها .

أولا ـ أهداف المنظمة ومبادئها :

١ ـ أهداف المنظمة :

نصت ديباجة الميثاق ومادته الثانية على أهداف المنظمة وهى :

١ ـ تشجيع وحدة دول افريقيا وتضامنها (١٠) .

٢ ـ تنسيق ودعم التعاون الافريقى وخاصة فى المجالات التالية :

(أ) التعاون السياسى والدبلوماسى .
(ب) التعاون الاقتصادى ، بما فى ذلك النقل والمواصلات .
(ج) التعاون التربوى والثقافى .
(د) التعاون الصحى والرعاية الصحية والتغذية .
(هـ) التعاون العلمى والفنى .
(و) التعاون فى ميادين الدفاع والامن .

٣ ـ الدفاع عن سيادة الدول الاعضاء وسلامة أراضيها واستقلالها (١١) .

٤ ـ محاربة الاستعمار فى جميع صوره ، بما فى ذلك الاستعمار الجديد .

٥ ـ تشجيع التعاون الدولى (١٢) .

---

(١٠) جاء فى ديباجة الميثاق : « مدفوعين بارادة مشتركة لتوطيد التفاهم بين شعوبنا والتعاون بين دولنا واستجابة منا لآمال شعوبنا فى تدعيم الأخوة والتضامن فى نطاق وحدة أكبر ـ تتخطى كافة الإختلافات القومية والاقليمية » .

(١١) جاء فى ديباجة الميثاق : « ومصممين على المحافظة على الاستقلال الذى حصلنا عليه بمشقة ، وعلى تدعيمه ، وكذلك المحافظة على سيادة دولنا وسلامة أراضينا » .

(١٢) تقول الديباجة : « مؤمنين بأن ميثاق الأمم المتحدة والإعلان العالمى لحقوق الإنسان اللذين نؤكد هنا من جديد التزامنا بما تضمناه من مبادىء ، يهيئان أساسا متينا لتعاون سلمى مثمر بين دولنا » . كما تنص المادة ٢/١/هـ على « تشجيع التعاون الدولى مع الاخذ فى الاعتبار ميثاق الأمم المتحدة والإعلان العالمى لحقوق الإنسان » .

٢ ـ مبادىء المنظمة :

يمكن تقسيم مبادىء المنظمة الى مجموعتين ترتبطان مع ذلك ارتباطا وثيقا :

(أ) المبادىء التى تحكم العلاقات بين الدول الافريقية :

١ ـ المساواة فى السيادة :

يقوم ميثاق المنظمة على أساس المساواة بين جميع الدول الاعضاء ، بغض النظر عن مساحة الارض ، أو تعداد السكان ، أو الامكانات الاقتصادية والعسكرية . وتؤكد المادة الخامسة من الميثاق هذا المعنى حين تعلن : « تتمتع جميع الدول الاعضاء بحقوق وواجبات متساوية » . ولذلك فمن حق كل دولة عضو أن تمثل فى كافة الاجهزة الرئيسية واللجان المؤقتة للمنظمة ، ويكون لكل دولة صوت واحد فى كل من هذه الاجهزة واللجان .

٢ ـ عدم التدخل فى الشئون الداخلية للدول الاعضاء :

يحكم هذا المبدأ ، الذى تنص عليه المادة ٣/٢ من الميثاق ، علاقات الدول الاعضاء فى المنظمة ، باعتباره قاعدة عامة فى قانون المنظمات الدولية (١٣) .

٣ ـ احترام سيادة كل دولة وسلامة أراضيها واستقلالها :

ورد ذكر هذا المبدأ فى ديباجة الميثاق ، وفى المادتين الثانية والثالثة . وهو اذا كان من القواعد العامة فى قانون المنظمات الدولية ، الا انه يتسم بأهمية خاصة فى منظمة الوحدة الافريقية لارتباطه بمشكلة تعانى منها القارة ، وهى مشكلة الحدود السياسية بين الدول الاعضاء ، ذلك أن

---

(١٣) حرص الرؤساء الافريقيون خلال بياناتهم فى مؤتمر القمة المؤسس للمنظمة على التأكيد على هذا المبدأ . راجع مضابط مؤتمر القمة الافريقى ، مايو ١٩٦٣ ، المجلد الثانى رقم ٣١ ص ٨ — ٩ ، ورقم ٣٥ ص ٣ .

الاستعمار أقام حدودا مصطنعة بين الدول الافريقيـــة ، دون النظر الى الاعتبارات الجغرافية أو الاقتصادية أو القومية . فضلا عن أنه لم يحرص على تعيين هذه الحدود بدقة .

وقد ساد الاتجاه الى ابقاء حدود الدول الافريقية على ما هى عليـــه ، اثناء أعمال مؤتمر اديس أبابا فى عام ١٩٦٣ ، حرصا على استقرار الاوضاع فى القارة ، ولعدم فتح باب المنازعات بين الدول المتجاورة (١٤) . ولم يتعرض ميثاق المنظمة لهذه المشكلة .

٤ ـ فض المنازعات الافريقية بالطرق السلمية :

تنص المادة ٣/٤ على وجـــوب تسوية المنازعات التى تنشأ بين الدول بالطـــرق السلمية التى أشار اليها الميثـــاق ، وهى التفاوض والتوفيق والوساطة والتحكيم .

وجدير بالذكر أن المنظمة لم تنشىء هيئة قضـــائية لحل المنازعات بين الدول الاعضاء ، على غرار محكمة العدل الدولية . كما لم يشر ميثاقها الى لجوء اعضائها فى منازعاتهم الى هذه المحكمة .

٥ ـ استنكار أعمال الاغتيال السياسى بجميع صوره ، وتحريم ألوان النشاط الهدام من جانب أى دولة :

ورد ذكر هذا المبدأ فى المادة ٣/٥ . وهو ينبثق عن مبدأ عدم التدخل فى الشئون الداخلية . وترجع علة النص الصريح على هذه الفكرة الى تخوف الدول الاعضاء ، وهى حديثة العهد بالاستقلال ، من تشجيع عناصر أجنبية لحركات مناهضة لنظام الحكم فى هذه الدول .

ولم يقـــرر ميثاق المنظمة ، بعكس ما نص عليـــه ميثاق منظمة الدول

---

(١٤) وكان ذلك واضحا ، بصفة خاصة ، فى كلمات رئيس مالى ، ورئيس مدغشقر ، ووزير خارجية الجزائر . راجع د. بطرس بطرس غالى ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٨٨ — ٨٩ .

الامريكية ، عدم الاعتراف بالحكومات غير الوطنية التى تقوم نتيجة انقلابات . وقد عانت بعض الدول الافريقية فى السنوات الأولى لاستقلالها من قيام مثل هذه الحكومات ، بتأييد من الدول الاستعمارية .

(ب) المبادىء التى تحكم علاقات الدول الافريقية بغيرها من الدول :

١ ـ التعاون مع كافة الدول فى اطار ميثاق الامم المتحدة :

تتمتع الدول الاعضاء فى المنظمة ، وفقا لما تقرره الديباجة والمادة ٢/٥ ، بالحرية الكاملة فى التعاون مع مختلف الدول فى اطار الامم المتحدة ، ووفقا لاحكام ومبادىء ميثاق الهيئة العالمية .

ويتضح من نصوص ميثاق منظمة الوحدة الافريقية انه لا يكتفى بمجرد التأكيد على توافق مبادئه مع احكام ميثاق الامم المتحدة ، وانما ينظر اليها أيضا على انها الاطار المناسب لتنظيم علاقات الدول الافريقية بباقى الدول .

٢ ـ تكتيل الجهود لاستقلال الدول الافريقية :

تنص المادة ٦/٣ على ضرورة « تكريس جميع الجهود الى أقصى حد من أجل تحقيق الاستقلال التام لجميع الاراضى الافريقية التابعة » . وهكذا يلتزم اعضاء المنظمة ببذل قصارى جهدهم من اجل قضية التحرير التام للاقاليم التى لم تحصل على استقلالها بعد . وقد اكد مؤتمر اديس ابابا فى عام ١٩٦٣ اهمية هذا المبدأ حين وضع برنامجا شاملا لمحاربة الاستعمار يتضمن مقاطعة البرتغال واتحاد جنوب أفريقيا ، وضرورة تنظيم الحركات التحررية بالقارة ، ومدها بالمال والسلاح .

٣ ـ تأكيد سياسة عدم الانحياز :

تلتزم الدول الاعضاء ، اعمالا للمادة ٧/٣ ، بعدم الانحياز الى اى تكتلات ، وبعدم الارتباط ، عسكريا أو اقتصاديا ، بأى تنظيمات تعكس الصراع بين مختلف الكتل .

أما بالنسبة للاعضاء الذين ارتبطوا قبل ابرام ميثاق اديس ابابا بأحلاف

عسكرية أو تكتلات اقليمية ، فان عليهم ، طبقا للقواعد العامة ، أن يعملوا على انهاء هذه الارتباطات .

ثانيا ـ العضوية فى المنظمة :

١ ـ اكتساب العضوية :

تقتصر عضوية منظمة الوحدة الافريقية على الدول الافريقية المستقلة ذات السيادة . وهنـــاك نوعان من العضوية : عضـــوية أصلية ، وعضوية بالانضـــمام .

(أ) العضوية الأصلية :

وتشمل الدول التى اشتركت فى مؤتمر اديس أبابا ، ووافقت على ميثاق المنظمة فى ٢٥ مايو ١٩٦٣ ، وصدقت عليه .

وقد نصت المادة ١/٢٤ من ميثاق المنظمة على أن يتم تصــديق الدول وفقا للاجراءات الدستورية لكل دولة من الدول الموقعة له . ونصت المادة ٢/٢٤ على أن تودع المستندات الاصلية للميثاق ، التى يتم تحريرها باللغات الافريقية ان أمكن ، أو باحـــدى اللغتين الفرنسية أو الانجليزية ـ وتعتبر بذلك ذات صفة رسمية ـ لدى حكومة اثيوبيـــا ، التى تقوم بارسال نسخ معتمدة منها الى جميع دول افريقيا وملجاش المستقلة ذات السيادة . كما نصت المادة ٣/٢٤ على أن تودع مستندات التصديق لدى حكومة اثيوبيا ، التى تخطر بدورها جميع الدول الموقعة للميثاق .

وكان عدد الاعضـــاء الاصليين اثنتين وثلاثين دولة ، وهى : الجزائر ـ بوروندى ـ الكمرون ـ افريقيا الوسطى ـ تشاد ـ الكونغو (برازافيل) ـ الكونغو (ليوبولدفيل) ـ داهومى ـ اثيوبيـــا ـ جابون ـ غانا ـ غينيا ـ ساحل العاج ـ ليبيريا ـ ليبيا ـ مدغشقر ـ مالى ـ موريتانيا ـ المغرب ـ النيجر ـ نيجيريا ـ رواندا ـ السنغال ـ سيراليون ـ الصومال ـ السودان ـ تنجانيقا ـ توجو ـ تونس ـ أوغندا ـ مصر ـ فولتا العليا .

(ب) العضوية بالانضمام :

يجب أن تتوافر فيمن يرغب الانضمام الى المنظمة الشروط الآتية :

١ ـ أن تكون دولة : فلا يمكن قبـــول وحدات لا تتوافر لها عنـــاصر الدولة .

٢ — أن تكون دولة افريقية : وقد تم تحديد مفهوم «الافريقية» تحديدا جغرافيا بأنها الدول الواقعة داخل القارة الافريقية ومدغشقر والجزر المجاورة للقارة (١٥) .

٣ — أن تكون دولة مستقلة : فلا يمكن قبول المستعمرات ولا الدول المحمية أو التابعة . وقد جرى العمل على تفسير الاستقلال بمعناه الواسع ، أى تمتع الدولة بالحكم الذاتى ، واعتراف عدد كبير من الدول بها .

٤ — موافقة الدول الاعضاء : فاكتساب عضوية المنظمة لا يتم تلقائيا بمجرد حصول الدولة الافريقية على استقلالها ، بل لا بد من أن تخطر السكرتير العام الادارى برغبتها فى الانضمام وعزمها على احترام ميثاق المنظمة (١٦) .

ويتولى السكرتير العام الادارى ارسال نسخ من هذا الاخطار الى كافة الدول الاعضاء ، لتبدى كل منها رأيها فيه . وتقوم كل دولة بابلاغ قرارها الى السكرتير العام الادارى ، الذى يتولى اخطار الدولة صاحبة الطلب بقرار الدول الاعضاء .

ويكتفى الميثاق بموافقة الاغلبية البسيطة لقبول دولة جديدة ، حرصا منه على أن تضم المنظمة الدول الافريقية جميعها .

وقد انضمت الى المنظمة منذ قيامها خمس عشرة دولة فأصبح عدد اعضائها الآن سبعا واربعين دولة — آخرها الاقاليم التى كانت خاضعة للاستعمار البرتغالى وهى غينيا بيساو ، وموزمبيق ، وساوتومى وبرنسيب ، وجزر الراس الاخضر وكذا جزر كومور التى كانت خاضعة للاستعمار الفرنسى ، فضلا عن جمهورية انجولا الشعبية التى كانت خاضعة للاستعمار البرتغالى ، والتى انضمت للمنظمة فى ١١ فبراير ١٩٧٦ (١٧) .

---

(١٥) يبلغ عدد هذه الجزر ٢٤ ، مازال بعضها خاضعا للسيطرة الاستعمارية .

(١٦) مادة ٢٨/١ .

(١٧) حسمت المنظمة بقرار قبول حكومة الحركة الشعبية لتحرير انجولا كممثل لجمهورية انجولا الخلاف الشديد الذى قام بين أعضائها حول هذا الموضوع ، وذلك بسبب تنازع ثلاث حركات انجولية على السلطة ، إثر انتهاء الاستعمار البرتغالى .

وقد ذكر بيان المنظمة فى ١١ فبراير ١٩٧٦ أن حكومة الحركة الشعبية لتحرير انجولا=

أما الاقاليم الافريقية التى لم تستقل بعد فهى روديسيا (زيمبابوى) — ناميبيا (جنوب غرب افريقيا) — رينيون — جزر كناريا — جزر سيشل — كما تقع جنوب افريقيا تحت الحكم العنصرى .

يضاف الى ذلك أن ساحل الصومال الفرنسى — المسمى أيضا ساحل عفار وعيسى — قد وافقت فرنسا ، من حيث المبدأ ، على التسليم له بالاستقلال . كذلك فقد انسحبت أسبانيا من أرض الصحراء — التى كانت تسمى بالصحراء الاسبانية — ووضع الاقليم مؤقتا تحت ادارة مشتركة من المغرب وموريتانيا .

٢ — فقد العضوية :

يجيز ميثاق منظمة الوحدة الافريقية ، وفقا للمادة ٣٢ ، حق الانسحاب لمن يرغب من الدول فى انهاء علاقته بالمنظمة . وعلى مثل هذه الدولة أن تقدم اخطارا مكتوبا للسكرتير العام الادارى . ويصبح الميثاق غير نافذ بالنسبة لها بعد انقضاء عام من تاريخ الاخطار ، ما لم تعدل عن طلبها خلال هذه الفترة .

ولم يتضمن الميثاق نصوصا متعلقة بانقضاء العضوية عن طريق الفصل . ولعل ذلك يرجع الى شدة حرص مؤسسى المنظمة على أن تكون جامعة لكل الدول الافريقية ، بحيث لا تبقى خارجها دولة أفريقية مستقلة ، تعتنق المبادىء الايديولوجية التى يقوم عليها الميثاق .

ثالثا — فروع المنظمة :

تضم منظمة الوحدة الافريقية الفروع الرئيسية الآتية : مؤتمر رؤساء الدول والحكومات — المجلس الوزارى — السكرتارية العامة — لجنة

==

أصبحت العضو رقم ٤٧ بالمنظمة ، وأنه تم توجيه رسالة إلى « أجوستينو نيتو » رئيس الحكومة لاطلاعه على موافقة المنظمة بأغلبية أعضائها ، على قبول طلب العضوية الذى كانت قد تقدمت به حكومته فى اجتماع القمة للمنظمة ، فى شهر يناير ١٩٧٦ .

الوساطة والتوفيق والتحكيم . كما تضم عددا من اللجان المتخصصة التى اجاز الميثاق لمؤتمر رؤساء الدول والحكومات انشاءها .

١ ـ مؤتمر رؤساء الدول والحكومات :

(أ) تشـــكيله :

يتكون من رؤساء الدول والحكومات أو من ممثليهم المعتمدين .

(ب) اختصاصاته :

تنص المادة الثامنة من ميثاق اديس أبابا على أن هذا المؤتمر هو الجهاز الاعلى للمنظمة . وهو يباشر الاختصاصات التى ورد النص عليها فى الميثاق، وبصفة خاصـــة :

١ ـ مناقشة الأمور ذات الاهمية المشتركة لافريقيا بهـــدف تنسيق وتنظيم السياسة العامة للمنظمة .

٢ ـ وضـــع الخطوط العريضـــة التى يجب أن يسير عليها المجلس الوزارى .

٣ ـ التصديق على قرارات المجلس الوزارى .

٤ ـ الاشراف على اعمال اية لجان أو وكالات متخصصة تابعة للمنظمة يتم انشاؤها وفقا للميثاق .

٥ ـ الفصل فى اية مسألة خاصة بتفسير ميثاق المنظمة .

٦ ـ اعادة النظر فى تكوين المنظمة واختصاصاتها ولوائحها ، وكذلك أية وكالات متخصصة يتم انشاؤها وفقا للميثاق .

وقد نصت المادة ٣٣ على انه يجوز لمؤتمر الرؤساء النظر فى تعديل الميثاق، اذا تقدمت أية دولة عضو بطلب مكتوب الى السكرتير العام الادارى، بشرط الا يعرض التعديل المقترح على المؤتمر ، الا بعد اخطار كافة الدول ،وانقضاء عام على هذا الاخطار .

(ج) اسلوب عمله :

يجتمع المؤتمـــر مرة على الاقل كل عـــام . ويمكن أن يجتمع فى دورات

طارئة بناء على طلب أية دولة عضو ، وموافقة أغلبية الدول الاعضاء .

ولم يحدد الميثاق مكان الاجتماع ، فتحديده من اختصاص المؤتمر نفسه .

وللمؤتمر سلطة تحديد نظام الاجراءات فيه ، عن طريق لائحة داخلية (١٨) . وتكون اجتماعات المؤتمر صحيحة متى حضرها ثلثا عدد الدول الاعضاء (١٩) .

أما بالنسبة لنظام التصويت ، فلكل دولة عضو صوت واحد ، ويجب أن تتم الموافقة على جميع القرارات بأغلبية ثلثى الاعضاء (٢٠) ، باستثناء القرارات المتصلة بالمسائل الاجرائية التى تتم الموافقة عليها بالاغلبية البسيطة . ويتم التصويت على ما اذا كانت مسألة ذات صيغة اجرائية أم لا بالاغلبية البسيطة (٢١) .

٢ — المجلس الوزارى :

(أ) تشكيله :

يتكون المجلس ، وفقا للمادة ١٢ من الميثاق ، من وزراء خارجية الدول الاعضاء ، أو أى وزراء تحددهم حكومات هذه الدول .

(ب) اختصاصاته :

١ — يتولى مسئولية الاعداد لاجتماعات مؤتمر الرؤساء .

٢ — يعمل على تنسيق التعاون بين الدول الاعضاء وفقا لتعليمات مؤتمر الرؤساء .

٣ — يتولى تنفيذ قرارات مؤتمر الرؤساء ، ويباشر المهام التى يحيلها اليه هذا المؤتمر .

---

(١٨) مادة ١١ من الميثاق .

(١٩) مادة ١٠/٤ من الميثاق .

(٢٠) مادة ١٠/٢ من الميثاق .

(٢١) مادة ١٠/٣ من الميثاق .

٤ — يتولى التصديق على ميزانية المنظمة التى يعدها السكرتير العام الادارى ، والتى يتم تمويلها بحصص من الدول الاعضاء طبقا لجدول الانصبة المعمول به فى الامم المتحدة ، بشرط الا تتجاوز حصة اى دولة ٢٠٪ من الميزانية السنوية العادية للمنظمة (٢٢) .

٥ — يقرر المزايا والحصانات التى تمنح لموظفى السكرتارية العامة فى اقاليم الدول الاعضاء .

ويكون المجلس الوزارى مسئولا فى مباشرته لاختصاصاته امام مؤتمر الرؤساء .

وجدير بالذكر انه نظرا لصعوبة اجتماع الرؤساء ، فان المجلس الوزارى هو الذى يتحمل المسئولية الرئيسية فى نشاط المنظمة .

(ج) اسلوب عمله :

يعقد المجلس دورتين فى كل عام على الاقل ، كما يمكن ان يدعى للانعقاد فى دورة غير عادية ، بناء على طلب دولة عضو وموافقة ثلثى الاعضاء (٢٣) . ومع ذلك فقد جرى العمل ، تسهيلا لدعوة المجلس ، على عدم التقيد بشرط موافقة اغلبية ثلثى الاعضاء .

ويضع المجلس لائحة داخلية لتنظيم العمل به (٢٤) . ويعتبر انعقاده صحيحا اذا حضره ثلثا الاعضاء . اما قراراته ، فتصدر بالاغلبية البسيطة (٢٥) .

٣ — السكرتارية العامة :

هى الاداة الادارية للمنظمة ، وتتكون من السكرتير العام الادارى الذى يتم تعيينه بواسطة مؤتمر الرؤساء (٢٦) ، وعدد من الموظفين .

---

(٢٢) مادة ٢٣ من الميثاق .

(٢٣) مثال ذلك دورتان عقدهما المجلس عام ١٩٦٤ ، واحدة بناء على طلب الجزائر، والثانية بناء على طلب تنجانيقا .

(٢٤) مادة ١٥ من الميثاق .

(٢٥) مادة ١٤ من الميثاق .

(٢٦) مادة ١٧ من الميثاق .

ويتولى السكرتير العام كافة الاختصاصات الادارية للمنظمة ، من تعيين الموظفين وتنظيم اعمالهم ، والاعداد لاجتماعات الفروع واللجان ، وتقديم تقارير للمجلس الوزارى عن نشاط اللجان المتخصصة ، وتقرير سنوى لمؤتمر الرؤساء عن نشاط المنظمة . كما يتلقى طلبات العضوية الجديدة والانسحاب ، ويقوم باعداد مشروع الميزانية .

ويعاون السكرتير العام (٢٧) سكرتير مساعد او أكثر ، يعينهم مؤتمر الرؤساء (٢٨) .

وتخضع أعمال السكرتير العام ، والسكرتيرين المساعدين . وموظفى السكرتارية ، لأحكام الميثاق وللتنظيمات التى يقررها مؤتمر الرؤساء (٢٩) . ويتمتع موظفو السكرتارية بالمزايا والحصانات التى يقررها المجلس الوزارى داخل اراضى الدول الاعضاء (٣٠) .

٤ ـ لجنة الوساطة والتوفيق والتحكيم :

نصت المادة ١٩ من ميثاق المنظمة على أن « تتعهد الدول الاعضاء بتسوية جميع المنازعات التى تنشأ فيما بينها بالوسائل السلمية ، وقررت تحقيقا لهذه الغاية ، انشاء لجنة للوساطة والتوفيق والتحكيم . ويكون تشكيل هذه اللجنة وتحديد شروط الخدمة فيها بمقتضى بروتوكول يوافق عليه

---

(٢٧) السكرتير العام الحالى للمنظمة ، منذ أول سبتمبر ١٩٧٤ ، هو « وليم اتيكى مبوموا » من الكمرون ، الذى شغل هذا المنصب بعد « انزو ايكانجاكى » من الكمرون . وكان هذا الأخير قد عين بعد انتهاء مدة « ديالوتيللى » ، أول سكرتير عام للمنظمة ، وكان من غينيا .

(٢٨) عين المؤتمر أربعة سكرتيرين مساعدين من الجزائر وكينيا ونيجيريا وداهومى.

(٢٩) تنص المادة ١/١٨ من ميثاق المنظمة على أنه : « على السكرتير العام الإدارى وهيئة السكرتارية ألا يطلبوا أو يتلقوا فى قيامهم بواجباتهم تعليمات من أية حكومة أو من أية سلطة خارجة عن المنظمة ؛ وعليهم الامتناع عن القيام بأى عمل قد يمس مراكزهم باعتبارهم موظفين دوليين مسئولين أمام المنظمة وحدها » .

(٣٠) تنص المادة ٢/١٨ من الميثاق على أنه « يلتزم كل عضو فى المنظمة باحترام الصفة المستقلة لمسئوليات السكرتير العام الإدارى وهيئة الموظفين ، وأن يمتنع عن التأثير عليهم فى قيامهم بمسئولياتهم » .

مؤتمر رؤساء الدول والحكومات . ويعتبر هذا البروتوكول جزءا لا يتجزأ من الميثاق » .

وقد وافق مؤتمر الرؤساء على مشروع بروتوكول هذه اللجنة فى دورته التى عقدت بالقاهرة فى ١٩٦٤ ، وتم تشكيل اللجنة خلال اجتماع مؤتمر الرؤساء فى اكرا فى ١٩٦٥ . على أن هذه اللجنة لم تباشر حتى اليوم أى اختصاص ، اذ لم تعرض الدول عليها اى منازعة ، مؤثرة أن يبقى حل منازعاتها بالطرق السياسية ، بدلا من اللجوء الى الحلول القانونية التى تطبقها الاجهزة القضائية ، أو شبه القضائية (٣١) .

٥ ــ اللجان المتخصصة :

اجاز الميثاق لمؤتمر الرؤساء انشاء اللجان المتخصصة التى يرى حاجة العمل اليها ، فضلا عن خمس لجان حددتها المادة ٢٠ منه وهى : اللجنة الاقتصادية والاجتماعية ــ لجنة التربية والثقافة ــ لجنة الصحة والرعاية الصحية والتغذية ــ لجنة الدفاع ــ اللجنة العلمية .

ونصت المادة ٢١ على أن تتألف هذه اللجان من الوزراء المعنيين ، أو من وزراء آخرين ، أو من مفوضين تعينهم حكومات الدول الاعضاء .

وقد قرر مؤتمر الرؤساء فى دورته التى انعقدت بالقاهرة فى عام ١٩٦٤ ، انشاء لجنة أخرى هى لجنة النقل والمواصلات ، ثم قرر هذا المؤتمر فى عام ١٩٦٦ ادماج بعض اللجان ، بحيث أصبحت على الوجه الآتى :

(أ) اللجنة الاقتصادية والاجتماعية والنقل والمواصلات : وتهدف الى دعم التعاون الاقتصادى ، وتنفيذ خطة التنمية ، والعمل على ازالة الحواجز الجمركية بين الدول الافريقية ، ودفعها نحو تحرير تجارتها .

---

(٣١) راجع :
Bipoun-Woum (J.M.), «Le droit international africain,» Paris, 1970, p. 231 — 236.

وجدير بالذكر أن لجنة المشرعين التابعة لمنظمة الوحدة الأفريقية أوصت ، فى أبريل ١٩٦٤ ، بضرورة تشكيل محكمة عدل افريقية ، على غرار محكمة العدل الدولية ، واقترحت اللجنة أن تضم المحكمة خمسة قضاة : ثلاثة منهم دائمون ، واثنان تختارهما الدولتان المتنازعتان . كما اقترحت اللجنة الأخذ بنظام الولاية القضائية الاختيارية .

(ب) شئون التعليم والثقافة : وتهـــدف الى دعم الروابط التعليمية والثقافية بين شعوب القارة .

(جـ) لجنـــة الشئون العلمية والابحاث : وتعمل على تحقيق التعاون فى مجالات العلوم والتكنولوجيا .

(د) لجنة شئون الصحة والعلاج والتغذية : وتعمل على توحيـــد نظم الصحة والرعاية الصحية ، وحل مشكلات التغذية .

(هـ) لجنة الدفاع : وتعمل على تنسيق تعاون الدول الافريقية فى مجال الشئون العسكرية ، وتكون مسئولة عن تنفيذ أى تعليمات يصدرها مؤتمر الرؤساء فى حالات الاعتداء أو التهديد به .

والى جانب هذه اللجان المتخصصة ، تم انشاء لجان اخرى أهمها :

(أ) لجنـــة التحرير : وقد انشئت بمقتضى قرار من مؤتمر الرؤساء الذى عقد فى أديس ابابا فى ١٩٦٣ . وهى تتكون من تسعة أعضاء ،ومهمتها تقديم المساعدات الى حركات التحرير التى تناضل من أجل الاستقلال عن طريق صندوق خاص تموله الدول الاعضـــاء فى المنظمة ، والتنسيق بين المعونات التى تقدم لهذه الحركات (٣٢) . ولهذه اللجنة ان تطلب من الدول الاعضاء مرور المتطوعين والمقاتلين الافريقيين فى أراضيها ، وتسهيل دخولهم الإراضى التى لم تتحرر بعد .

وتتفرع عن لجنة التحرير لجان فرعية هى : اللجنة السياسية العامة ـ لجنة الدفاع ـ اللجنة المالية ـ السكرتارية التنفيذية .

(ب) اللجنة الاستشارية للميزانية والشئون الادارية : وتتكون من عشرة أعضاء ، ومهمتها اعداد مشروع الميزانية لعرضـــه على المجلس الوزارى ، فضلا عن اختصاصها بالشئون المالية والادارية والتنظيمية الأخرى .

(جـ) لجنة المراجعين الخارجيين : وتتكون من ستة أعضاء ، ومهمتها مراجعة حسابات المنظمة .

---

(٣٢) مقر اللجنة دار السلام ، ويتبعها مكتب فى كوناكوى وآخر فى لوساكا .

(د) لجنة اللاجئين : وتتكون من عشرة أعضاء ، ومهمتها بحث أوضاع اللاجئين فى القارة ، وتوجيه المساعدات العملية التى تقدمها الدول الاعضاء بهدف توطين اللاجئين أو اعادتهم الى أوطانهم .

(هـ) لجنة المتشرعين الافريقيين : وتهدف الى النهوض بدراسة وتقنين قواعد القانون الافريقى ، ودعم العلاقات مع الهيئات القانونية الدولية .

وقد أعدت اللجنة مشروعات اتفاقيات ، منها مشروع اتفاقيـــة تسليم المجرمين ، ومشروع اتفاقية بشأن اللاجئين الافريقيين .

(و) لجنة خبراء قانون البحار : وتهتم بدراسة النظام القانونى للبحار، على ضوء مصالح الدول الافريقية . وقد أعدت هذه اللجان عدة دراسات حول اتفاقيات جنيف للبحار لعامى ١٩٥٨ و ١٩٦٠ ، كما درست مشروع كينيا بانشاء منطقة اقتصادية خالصة تلى البحر الاقليمى ، وتكون بديلا عن نظامى المنطقة الملاصقة والامتداد القارى فى البحار . وقد أعدت هذه اللجنة عدة توصيات تتضمن موقفا افريقيا موحدا ازاء الاتفاقية الدولية الجـديدة للبحار المزمع ابرامها ، تبناها مؤتمرا الرؤساء اللذين عقدا فى اديس أبابا عام ١٩٧٣ ، ومقديشيو عام ١٩٧٤ .

(ز) لجنة خبراء الاعلام : وقد بحثت موضـــوع انشاء وكالة أفريقية للانبــــاء .

وجدير بالذكر أن منظمة الوحدة الافريقية تعقد مؤتمرات دولية ، اما تحت رعايتها مباشرة ، أو بالاشتراك مع منظمات دولية أخرى ، لا سيما الامم المتحدة ووكالاتها المتخصصة . وقد جرى العمل فى المنظمة على أن تعقد مؤتمرات بين وزراء العمل الافريقيين ، ووزراء الاقتصاد الافريقيين، فضلا عن مؤتمرات فنية فى مجالات أخرى .

وقد عقدت المنظمة عدة اتفاقيـــات لدعم التعاون بينها وبين المنظمات الدولية والاقليمية . مثال ذلك اتفاقياتها مع اللجنة الاقتصادية الافريقية التابعة للمجلس الاقتصادى والاجتماعى للامم المتحدة (٣٣) ، ومع اليونسكو، ومنظمة العمل الدوليـــة ، وهيئة الصحة العالمية ، ومع جامعـــة الدول العربيـــة .

---

(٣٣) قرر المجلس الوزارى للمنظمة ، فى سبتمبر ١٩٦٧ ، أن على منظمة الوحدة الافريقية أن تعنى فى علاقاتها بالأمم المتحدة بالحصول على أقصى الفوائد من الهيئة العالمية ووكالاتها المتخصصة ، لصالح كل دولة افريقية على حدة ، ولصالح المشروعات الافريقية الجماعية .

مستقبل منظمة الوحدة الافريقية :

يتضح من استعراض تاريخ المنظمة خلال اثنى عشر عاما ، انها نجحت فى تجسيد وحـــدة أفريقيا ، وفى دعم العلاقات الاقتصـــادية والاجتماعية والثقافية بين دول القارة ، وفى الدفاع عن حقوق الانسان الافريقى ومناهضة التفرقة العنصرية فى جنوب أفريقيا وروديسيا ، والدفاع عن قضايا الدول المتخلفة ، بصفة عامة ، فى الامم المتحدة والمؤتمرات الدولية . كمـــا قامت بدور هام فى فض كثير من المنازعات التى نشأت بين اعضائها ، ومن امثلتها النزاع بين المغرب والجزائر ، والنزاع بين اثيوبيا والصومال ، والنزاع بين غينيا والسنغال ، والنزاع بين زائير والكونغو وبوروندى . وفضلا عن ذلك ، فقد قامت بدعم حركات التحرير الافريقية ماديا ومعنويا ، وساندت الدول الافريقية التى تعرضت للعدوان ، كمساندتها لغينيا ضد العدوان البرتغالى ، ولمصر والدول العربية ضد العدوان الاسرائيلى .

وجدير بالذكر انه كانت لمنظمة الوحـــدة الافريقية مواقف حاسمة ازاء قضية العدوان على البلاد العربية . فمنذ عام ١٩٦٨ ، تتـــوالى قرارات مؤتمر الرؤساء والمجلس الوزارى ، تدعو لانسحاب القوات الاسرائيليـــة وتنفيذ قرارات مجلس الامن .

كما قرر مؤتمر الرؤساء فى عام ١٩٧١ ، تشكيل لجنة حكماء من عشرة رؤساء أفريقيين لدراسة قضية العدوان على الطبيعة ، وقدمت اللجنـــة تقريرا عن ملاحظاتها لمنظمة الوحدة الافريقية ومنظمة الامم المتحدة ، تؤكد فيه خطورة استمرار الاحتلال الاسرائيلى .

وقد اتخذ المجلس الوزارى للمنظمة قرارا تاريخيا فى ٢١ نوفمبر ١٩٧٣ ، يوصى فيه الدول الاعضـــاء بالابقاء على قطع العـــلاقات الدبلوماسية مع اسرائيل ، الى ان يتم انسحابها من كافة الاراضى العربية المحتلة ، واستعادة الشعب الفلسطينى حقوقه القومية المشروعة (٣٤) . كمـــا يدعو القـــرار

---

(٣٤) قامت تسع وعشرون دولة افريقية بقطع علاقاتها الدبلوماسية مع اسرائيل تضامنا مع الدول العربية ، فضلا عن الدول التى لم تقم أصلا علاقات دبلوماسية مع اسرائيل . راجع فى تفاصيل التطور التاريخى للعلاقات بين اسرائيل والدول الأفريقية ، د. عبد الملك عودة ، « اسرائيل وأفريقيا » ، معهد البحوث والدراسات العربية ، القاهرة ، ١٩٦٤ .

دول المنظمة الى النهوض بالاجراءات الفردية او الجماعية بغية تأكيد عزلة اسرائيل فى المجالات السياسية والاقتصادية والعسكرية والثقافية .

واذا كانت السنوات الأولى من عمـــر المنظمة قد تخللهـــا بعض التعثر وارتفاع صيحات التفرقة بين افريقيا البيضاء وأفريقيا السوداء ، الا أن الأعوام الاخيرة قد شهدت ، على العكس من ذلك ، واقع وحـــدة القارة الافريقية ، شمالها وجنوبها ، ورفض دعاوى التفرقة بين الزنجية والعربية، وانطلاق المنظمـــة فى مختلف مجالات نشاطها ، مما يجعلنا نأمل أن تكون السنوات المقبلة عهد نشاط اكبر ، ودور أعظم ، على الصعيدين الافريقى والعـــالمى .

الفصل الرابع

الاتحـــادات الاوروبية

سعت القارة الاوروبية ، منذ قديم الزمان ، الى تحقيق وحـــدة تدعم التعاون بين دولها ، وتحفظ الامن الاوروبى . وقد كان للدمار الذى عانته أوروبا فى أعقاب الحربين العالميتين ، وخاصة منذ عام ١٩٤٥ ، أثر فى دفع الدول الاوروبية تحـــو اقامة اتحادات أوروبية تعمل على تحقيق هـــذه الاهـــداف ، وتتجاوز اختلاف القوميـــات ، وآثار التنافس الســـياسى والاقتصادى ، وما خلفه من حروب وعداوات بين دول القارة .

وقد أدى الصراع الذى نشأ بين الاتحاد السوفيتى والولايات المتحـدة الامريكية ، فى السنوات الأولى من قيام الامم المتحدة ، الى فقد الثقة فيما يمكن أن تحققه الهيئة العالمية ، وبالتالى الى تحمس انصار الوحدة الاوروبية لخلق كيان لقارتهم ، لا يجعلها تدور فى فلك أى من القوتين الأعظم ، وانمـا يضعها على قدم المساواة معهما .

وقامت عدة تنظيمات أوروبية ، ذات أهداف اقتصـــادية وسياسية ، أهمها مجلس أوروبا ، والمنظمة الاوروبية للتجارة الحرة ، مجلس التعاون الاقتصـــادى والتنمية ، الى جانب جماعات أوروبية ثلاث تتـكامل فيما بينها ، وتضم مجموعة معينة من دول غرب أوروبا ، وهى : جماعة الفحم والصلب الاوروبية ، والجماعة الاقتصادية الاوروبية ، والجماعة الاوروبية للطاقة الذرية (١) .

١ ــ مجلس أوروبا : (Conseil de l'Europe)

(أ) نشأة المجلس :

رأت الدول الاوروبية انه من الاهميـــة بمكان ان ينشأ اتحـــاد يضـــم

(١) وذلك بالإضافة إلى الأحلاف العسكرية التى انشأتها مواثيق الدفاع المشترك بين بعض الدول الأوروبية ، والتى سنتناولها بالدراسة فى الفصل السادس الخاص بالأحلاف العسكرية .

ممثلى الاجهزة الشعبية فيها ، الى جانب التنظيمات التى تمثل الحكومات.

وتقدمت فرنسا وبلچيكا فى أغسطس ١٩٤٨ باقتراح تكوين مجلس أوروبى استشارى . وكان من راى فرنسا أن يكون هذا المجلس فى شكل « جمعية برلمانية » ذات اختصاصات قوية تجعله اقرب الى الاتحاد الفدرالى ، بينما دافعت بريطانيا عن ضرورة احتفاظ الدول داخل المجلس المقترح بكامل سيادتها واستقلالها .

وقامت عشر دول أوروبية ، هى بريطانيا ، وفرنسا ، وايطاليا ، وبلچيكا ، وهولندا ، ولوكسمبورج ، والنرويج ، والسويد ، والدنمرك وايرلندا ، فى ٥ مايو ١٩٤٩ ، بتوقيع معاهدة انشاء مجلس أوروبا . وقد أصبحت هذه المعاهدة سارية المفعول ، بعد اكتمال اجراءات التصديق فى ١٣ أغسطس من نفس العام . وتتكون المعاهدة من ديباجة واثنتين واربعين مادة (٢) .

وقد تم انضمام كل من اليونان ، وتركيا ، وأيسلندا ، والمانيا الغربية ، والنمسا ، وقبرص ، وسويسرا ، ومالطة ، فى الفترة ما بين عامى ١٩٥٥ و ١٩٦٣ ليصبح عدد أعضاء المجلس ثمانية عشر عضوا . الا أن اليونان فصلت من المجلس فى ١٢ ديسمبر ١٩٦٩ ، فأصبح المجلس يضم سبعة عشر عضوا .

وتجيز اتفاقية المجلس حق الانسحاب للدول الاعضاء اذا اخطرت الامين العام برغبتها فى ذلك ، على أن الانسحاب لا يصبح ساريا الا منذ نهاية السنة المالية التى يتم خلالها الاخطار .

ومقر المجلس مدينة ستراسبورج .

(ب) أهداف المجلس ومبادئه :

١ — تحقيق اتحاد وثيق بين الدول الاعضاء التى تسودها ايديولوچية الديمقراطية الغربية .

---

(٢) ولغتا المجلس الرسميتان هما الفرنسية والإنجليزية .

٢ ـ احترام سيادة القانون وحماية حقوق الانسان وحرياته الاساسية (٣) . والمقصود بذلك الحريات وفقا للمفهوم الغربى ، ولذلك تنص اتفاقية المجلس على عدم جواز انضمام دول الديموقراطيات الشعبية والانظمة الديكتاتورية الى المجلس .

٣ ـ اتخاذ كافة الوسائل ، من أعمال واتفاقيات مشتركة ، لدعم التعاون فى الشئون السياسية والاقتصادية والثقافية (٤) .

(ج) فروع المجلس :

١ ـ لجنة الوزراء :

هى الهيئة الرئيسية للمجلس ، وتتكون من وزراء خارجية الدول الاعضاء . وهى المسئولة عن تنفيذ أهداف المجلس عن طريق ما تصدره من توصيات ، وما تقترحه على الدول من مشروعات اتفاقيات . وتتولى اللجنة اعداد جدول أعمال الجمعية الاستشارية التى تكون اللجنة مسئولة أمامها .

وللجنة دورات انعقاد عادية ، ولكن أعمالها تستمر فيما بين هذه الدورات بواسطة مندوبين تعينهم الحكومات الاعضاء .

وجلسات اللجنة سرية ، وتصدر قراراتها بأغلبية الثلثين ، باستثناء المسائل الهامة التى يلزم فيها الاجماع (٥) .

ويعاون اللجنة بعض المجالس المتخصصة فى المسائل الثقافية ، والقانونية ، والصحية ، وغيرها . وهي تتكون من خبراء من الدول الاعضاء ، وترفع توصياتها الى لجنة الوزراء .

---

(٣) ولما كانت المادة ٨ من اتفاقية المجلس تجيز فصل العضو الذى يخالف هذا الالتزام ، فقد طبقت الدول الأعضاء هذا الجزاء بالفعل على اليونان ، فى ديسمبر ١٩٦٩ .

(٤) استثنيت الشئون العسكرية من اختصاص المجلس صراحة ، حيث جاء فى المادة الأولى من الاتفاقية أن « المسائل المتعلقة بالدفاع الوطنى لا تدخل فى اختصاص المجلس » .

(٥) مادة ٢٠ من الاتفاقية .

٢ - الجمعية الاستشارية :

وتتكون من مائة وسبعة وأربعين مندوبا من البرلمانات الوطنية ، تتولى هذه البرلمانات ، دون الحكومات ، اختيارهم . ويختلف عدد مندوبى كل دولة وفقا لتعداد سكانها . فلكل من بريطانيا والمانيا الغربية وفرنسا وايطاليا ثمانية عشر مندوبا ، ولتركيا عشر مندوبين ، ولكل من هولندا وبلچيكا واليونان سبعة مندوبين ، ولكل من السويد والنمسا وسويسرا ستة مندوبين ، ولكل من الدنمرك والنرويج خمسة مندوبين ، ولايرلندا اربعة مندوبين ، ولكل من قبرص ومالطة ولوكسمبورج وايسلندا ثلاثة مندوبين .

ويجب ملاحظة أن مندوبى كل دولة لا يشكلون وفدا وطنيا ، وانما يتمتع كل مندوب بحرية مطلقة فى التصويت .

وتعد الجمعية الاستشارية هيئة تداول ومناقشة ، ويؤدى نشاطها الى خلق رأى عام أوروبى موحد . وقد كان انشاؤها ، بوصفها برلمانا أوروبيا ، حدثا جديدا فى التنظيم الدولى ، قامت على شاكلته فيما بعد ، هيئات أخرى فى بعض التنظيمات الأوروبية .

وتختص الجمعية بمناقشة جميع الموضوعات التى تدخل فى اختصاص المجلس . وهى تعقد دورة عادية مرة كل سنة ، ويجوز للجنة الوزراء أن تدعوها الى دورة غير عادية بالاتفاق مع رئيسها . كما يمكن لرئيس الجمعية ، بالاتفاق مع لجنة الوزراء ، دعوة الجمعية الى مثل هذه الدورات .

وتمارس الجمعية اعمالها عن طريق لجان متخصصة تنشئها . وتتولى هذه اللجان دراسة الموضوعات المحالة اليها ، وتقديم المقترحات بشأنها .
وتقدم الجمعية الاستشارية توصياتها ، التى تصدر بالاغلبية ، الى لجنة الوزراء . ورغم أن هذه التوصيات ليست ملزمة ، الا انها ذات قيمة أدبية كبيرة باعتبارها تعبر عن الرأى العام الاوروبى .

وهناك لجنة دائمة للجمعية ، تجتمع فيما بين دورات الانعقاد ، وتقوم بالتحضير لهذه الدورات وبتنسيق العمل بين اللجان .

٣ ـ الامانة العـــامة :

وتتولى الاعمال الادارية . ويوجد على رأسها أمين عام ، وأمين عـــام مساعد تقوم بتعيينهما الجمعية الاستشارية ، بنـــاء على توصية مجلس الوزراء . كما يعين مسجل ، بدرجة أمين عام مساعد ، بنفس الاسلوب أيضــــا .

وتنقسم الامانة الى عـــدة مكاتب ادارية وفنية ، يعمل فيها أكثر من خمسمائة موظف من مختلف الجنسيات (٦) . وتنص المادة ٤٠ من اتفاقية المجلس على تمتع مندوبى الدول وموظفى الامانة العـامة فى أقاليم الدول الاعضاء بالامتيازات والحصانات اللازمة لأداء وظائفهم .

وتجدر الاشارة الى أن مجلس أوروبا ، الذى تقتصر سلطاته على مجرد التوصية باتخاذ اجراءات مشتركة ، أو اعداد مشروعات اتفاقيات دولية ، لم يقم الا بنشاط محدود تمثل فى تصديق دوله الاعضاء على بعض اتفاقيات دولية ، تعد نواة لقانون أوروبى موحـــد (٧) ، وذلك فى مجالات حقـــوق الانسان (٨) (اللجنة الاوروبية لحقوق الانسان ـ المحكمة الاوروبية لحقوق الانسان) ، والقانون (اللجنة الاوروبية للتعاون القانونى ـ اللجنة الاوروبية للمسائل الجنائية ـ المجلس العلمى الجنـــائى) ، وباقى نواحى التعاون الاقتصادى والاجتماعى والثقافى .

ومن ناحية أخرى ، فقد نظم المجلس علاقات مع بعض المنظمات الدولية ، بهدف تنسيق التعاون معها ، وابرم فى سبيل ذلك اتفاقيات دوليـــة مع الامم المتحدة ، ومنظمة العمل الدولية ، ومنظمة الصحة العالمية ، واليونسكو ، ومنظمة الاغذية والزراعة .

---

(٦) راجع د. الشافعى محمد بشير « المنظمات الدولية » ، ١٩٧٠ ، ص ٢٧٨ ؛ د. محمد طلعت الغنيمى ، « الأحكام العامة فى قانون الأمم – التنظيم الدولى » عام ١٩٧٢ ، ص ١١٥٣ .

(٧) راجع د. الشافعى محمد بشير ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٢٧٩ .

(٨) وتقتصر الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان ، التى أبرمت فى نوفمبر ١٩٥٠ ، وأصبحت سارية المفعول منذ سبتمبر ١٩٥٣ ، على الحقوق الشخصية والسياسية دون الحقوق الاقتصادية والاجتماعية .

(٢) المنظمة الاوروبية للتجارة الحرة :

(Association Européenne de Libre-Echange)

(أ) نشأة المنظمة :

وجهت بريطانيا ، عام ١٩٥٢ ، الدعوة الى انشاء منطقة تجارة حرة . بعد أن رفضت الجماعة الاقتصادية الاوروبية (السوق الاوروبية المشتركة) أن تضم اليها دولا أخرى غير أعضائها الستة . وفى ١٤ ينساير ١٩٦٠ ، تم التوقيع فى ستوكهولم لاتفاقية بانشاء منظمة أوروبية للتجارة الحرة ، تضم النمسا والدنمرك والنرويج والبرتغال والسويد وسويسرا وبريطانيا . ثم أصبحت الاتفاقية سارية المفعول اعتبارا من ٣ مايو ١٩٦٠ (٩) .

وقد استوحت الاتفاقية فى كثير من أحكامها قواعد معاهدة روما المنشئة للسوق الاوروبية المشتركة .

ويقع مقر المنظمة فى جنيف .

(ب) أهداف المنظمة ومبادئها :

لم تقم المنظمة من أجل ايجاد سوق أوروبية مشتركة ، تتولى التخطيط والتنسيق بين السياسات التجارية والاقتصادية للدول الاعضاء ، وانما يقتصر الهدف منها على خلق نظام جمركى ، يتبادل الاعضاء بمقتضاه اعفاء وارداتهم من الرسوم الجمركية والرسوم الداخلية . وتحقيقا لهذا الهدف ، وضعت الاتفاقية توقيتا زمنيا لعدة مراحل يتم خلالهـا تخفيف الحواجز الجمركية تدريجيا ، وينتهى فى أول يناير ١٩٧٠ بالالغـاء التام للرسوم الجمركية فيما بين الدول الاعضاء ، بالنسبة لمنتجاتها الأصلية (١٠) .

ومن أهـداف المنظمة ايضا ، تسهيل التبادل التجـارى بين الدول الاعضاء ، وذلك برفع القيود تدريجيا عن الاستيراد والتصدير فيما بينها ، وان كانت الاتفاقية لم تتضمن تنظيمات محددة بالنسبة لهذا الغرض .

---

(٩) وقد انضمت فنلندا كعضو منتسب فى ٩ أبريل ١٩٦٤ .

(١٠) تم بالفعل الغاء الرسوم الجمركية على واردات الدول الأعضاء فى أول يناير ١٩٦٧ .

(ج) فـــروع المنظمة :

انشأت الاتفاقية فرعا تنفيذيا ، وهو المجلس ، تعاونه لجان الفحص ، وامانة عامة .

١ ــ المجلس :

يتكون المجلس من ممثلي كل الدول الاعضاء ، وهو المسئول عن تنفيذ الاتفاقية ، وعن دراسة توثيق حدود التبادل التجارى بين الدول الاعضاء ، أو بينها وبين غيرها من الدول والاتحادات ، ويتولى الفصل فى المنازعاتالتى تنشأ بين دول المنظمة بشأن تنفيذ الاتفاقية .

ويصدر المجلس لذلك الغرض توصيات وقرارات ملزمة . ويشترط ، كقاعدة عامة ، اجماع أعضائه لاصدار هذه التوصيات والقرارات ، باستثناء بعض المسائل الادارية التى يتم التصويت عليها بالاغلبية .

٢ ــ لجان الفحص :

وهى لجان معاونة للمجلس ، تتولى بحث الموضوعات التى يحيلها اليها، مثل لجنة التنمية الاقتصادية ، ولجنة الخبراء ، واللجنة الجمركية .

٣ ــ الامانة العـــامة :

وهى الهيئة الادارية للجماعة ، وتنقسم الى عدة ادارات متخصصة .

ولم تحقق المنظمـــة الاوروبية للتجارة الحـــرة ، على عكس ما سنرى بالنسبة للسوق الاوروبية المشـــتركة ، نجاحا ذا بال ، الا فى مجال رفـــع الحواجز الجمركية .

(٣) مجلس التعاون الاقتصادى والتنمية : (Comecon)

(أ) نشأة المجلس :

عندما أعلن « مارشال » وزير خارجية الولايات المتحدة الامريكيـــة فى عام ١٩٤٧ ، مشروعه الخاص باشتراك بلاده فى المعاونة على تنفيذ خطـــة تنمية وانعاش اقتصادى لاوروبا ، بهدف اعادة تعمير القارة فى اعقـــاب

الحرب العالمية الثانية ، استجابت غالبية دول أوروبا الغربية لهذا المشروع، الا أن الاتحاد السوفييتى ودول أوروبا الشرقية رفضت الاشتراك فيه . واعتبرته محاولة لسيطرة الولايات المتحدة اقتصاديا على أوروبا .

وعندما قررت دول أوروبا الغربية البدء فى تنفيذ مشروع مارشال فى عام ١٩٤٨ ، عن طريق انشاء « منظمة التعاون الاقتصادى الاوروبى » قام الاتحاد السوفييتى فى يناير ١٩٤٩ ، بانشاء منظمة للتكامل الاقتصادى ، بالاشتراك مع المجر وبولندا ورومانيا وتشيكوسلوفاكيا وبلغاريا والمانيا الشرقية والبانيا (١١) ، أطلق عليها اسم « مجلس التعاون الاقتصادى والتنمية » (الكوميكون) . وقد أعلن البيان الصادر عن المؤتمر التأسيسى للمجلس بأن من بواعث قيامه « التصدى للتمييز الذى تمارسه الدول الغربية ضد دول أوروبا الاشتراكية » .

(ب) أهداف المجلس ومبادئه :

١ ــ تنسيق سياسات التجارة الخارجية للدول الاعضاء .

٢ ــ تبادل المعلومات الخاصة باقتصاديات الدول الاعضاء ، وتجاربها فى هذا المجال .

٣ ــ تنمية التعاون العلمى والفنى .

٤ ــ تحقيق التكامل الاقتصادى فى مجال الصناعة على أساس التخصص فى الانتاج بين مختلف الدول (١٢) .

---

(١١) ثم انضمت منغوليا ، وهى دولة غير أوروبية ، إلى عضوية المنظمة فى عام ١٩٦٢ ؛ كما انضمت يوغوسلافيا عام ١٩٦٤ . وقد امتنعت البانيا ، منذ آخر عام ١٩٦١ ، عن حضور جلسات المنظمة .

(١٢) حقق المجلس خطوات ايجابية بالنسبة لفكرة التخصص فى الإنتاج . وقد كان لقراراته التى صدرت فى وارسو عام ١٩٦١ آثار هامة فى مجال التكامل الاقتصادى بين دول أوروبا الشرقية ، وتنشيط التجارة الخارجية بين هذه الدول ؛ فضلا عما قرره من انشاء بنك للتعاون الاقتصادى بين أعضائه .

(ج) فروع المجلس :

١ — المؤتمـــر :

ويتكون من مندوبى كل الدول الاعضاء . ويتمتعبسلطة اصدار التوصيات والقرارات فى مختلف الشئون الواردة بالاتفاقية ، وينظر فى تقارير اللجان الدائمة والامانة العــامة .

وليس للمؤتمـــر مقر ثابت ، وانما يجوز ان ينعقد فى اقليم أية دولة عضو . وتكون رئاسة اجتماعاته لرئيس الدولة المضيفة .

ولكل دولة عضو صوت واحد ، وتصدر القرارات بالاجماع .

٢ — اللجنـــة التنفيذية :

وتتألف من منـــدوبين دائمين ومتفرغين للدول الاعضـــاء ، يتناوبون رئاستها . ومهمتها تنفيذ قرارات المؤتمر وتوصـــياته ، وتنسيق الخطط الاقتصادية للدول الاعضاء .

٣ — اللجان الفنية الدائمة :

وتتألف من خبراء فنيين من الدول الاعضاء ، يتولون وضـــع البرامج التفصيلية فى الموضوعات المتخصصة التى تحيلها اليها اللجنة التنفيذية . وترفع اللجان مقترحاتها وتوصياتها للمؤتمر وللجنة التنفيذية .

٤ — الامانة العـــامة :

وتتولى الاعمال الادارية للمنظمة ، والاعداد لاجتماعات المؤتمر واللجنـة التنفيذية واللجان الفنية الدائمة . ومقرها موسكو .

(٤) الجماعات الاوروبية : (Les Communautés Européennes)

انشأت ست دول من غرب أوروبا ، هى فرنسا والمانيا وايطاليا وبلچيكا وهولندا ولوكسمبورج ، فى عامى ١٩٥١ و ١٩٥٧ ، ثلاث جماعات : الجماعة

الاوروبية للفحم والصلب ـ الجماعة الاقتصادية الاوروبية ـ الجماعة الاوروبية للطاقة الذرية .

وتهدف هذه الجماعات الى خلق وحدة اقتصادية أوروبية حقيقية ، وليس مجرد تكامل اقتصادى بين الدول الاعضاء . وقد حدث تغيير جوهرى فى أول يوليو من عام ١٩٦٧ فى هيكل هذه التنظيمات ، عندما تقرر ادماج الفروع المتناظرة وتوحيدها بين الجماعات الثلاث .

واذا كانت هذه الجماعات تقدم اليوم نموذجا خاصا للمنظمات الدولية ذات السلطات الواسعة ، التى تجعلها أقرب الى صورة الاتحادات الفدرالية (١٣) ، منها الى صورة المنظمات التى تكتفى بالتنسيق بين سلطات الدول الاعضاء ، فقد جعلت من مجموعة الدول التى تضمها كيانا ذاتيا مستقلا ، ونجحت فى تكوين كتلة اقتصادية قوية تقف فى مواجهة الاتحاد السوفييتى والولايات المتحدة .

أولا ــ الجماعة الاوروبية للفحم والصلب :

(La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier — C.E.C.A.)

(أ) نشأة الجماعة :

كانت هذه الجماعة نواة قيام الاتحاد الاقتصادى بين دول أوروبا الست ، أو ما أطلق عليه « أوروبا الصغرى » . ففى ٩ مايو ١٩٥٠ ، وجه « روبير شومان » وزير خارجية فرنسا اقتراحا بان تضع فرنسا والمانيا انتاجهما من الفحم والصلب تحت تصرف سلطة عليا مشتركة فى منظمة دولية ، يسمح للدول الاوروبية بالانضمام اليها . وتمت اتصالات بين الدول المعنية أسفرت عن عدم موافقة بريطانيا على الانضمام للمنظمة المقترحة ، ايثارا منها لعلاقاتها مع دول الكومنولث على أي التزامات ازاء

---

(١٣) راجع :

Constantinesco (V.), «Compétences et pouvoir dans les Communautés Européennes», Paris 1974, p. 49 et ss.; Soto (J.de), «Les relations internationales des communantés Européennes», Cours de l'Institut des Hautes Etudes Internationales, Paris, 1964-1965.

القــارة الاوروبية (١٤) ، فى حين أعلنت فرنسا والمانيــا وايطاليا وبلجيكا وهولندا ولوكسمبورج موافقتها . وفى ١٨ ابريل ١٩٥١ ، تم توقيع اتفاقية فى باريس بين هذه الدول بانشاء جماعة للفحم والصلب ، وأصبحت نافذة فى ٢٥ يوليو ١٩٥٢ (١٥) .

(ب) أهداف الجماعة ومبادئها :

تهدف الجماعة ، وفقا لاحكام المادة الأولى من اتفاقية باريس ، الى ايجاد سوق مشتركة لمنتجات الفحم والصلب (١٦) ، تضم كل المستهلكين فى البلاد الاعضــاء .

وقد حرصت الجمــاعة على أن يتم تكوين هــذه السوق على مراحل تدريجية ، طبقا للاسس الآتية :

١ ــ الغاء رسوم الصادر والوارد أو الرسوم التى لها نفس الأثر .

٢ ــ عدم التمييز بين المنتجين أو المشترين او المنتفعين ، سواء بالنسبة للاسعار ، أو شروط التسليم ، أو اجرة النقل .

٣ ــ تحريم المعونات التى تمنحها الدول اخلالا بمبدأ تكافؤ الفرص .

٤ ــ تعهد الدول الاعضاء بأن تكون تعريفاتها الجمركية فى نطاق الحدين الأدنى والأعلى اللذين تحددهما الجماعة .

(جـ) فروع الجماعة :

كانت الفــروع ، قبــل ادماجها فى الفروع المناظرة لها فى الجماعتين الأوروبيتين الأخريين ، على النحو الآتى :

---

(١٤) عادت انجلترا فعدلت عن موقفها ، وقبلت ، بمقتضى اتفاقية فى ٢١ ديسمبر ١٩٥٤ ، أن تقوم بينها وبين الجماعة « صلة تشاور » .

(١٥) راجع :

Reuter (P.), «La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier», Paris, 1953; Raymond (P.), «La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier — Activité et Evolution,» Paris, 1962.

١ـ السلطة العليـــا : (La Haute Autorité)

تتكون من تسعة أعضاء يعينون لمدة ست سنوات ، بشرط الا يكون هناك أكثر من عضوين من جنسية واحدة (١٧) . وتقوم الدول باختيار ثمانيـــة أعضاء ، أما العضو التاسع فيقوم هؤلاء الاعضاء أنفسهم باختياره . ويكون « للسلطة العليا » رئيس ونائب للرئيس يتم تعيينهما لمدة سنتين .

ويعمل أعضاء السلطة العليا في استقلال عن دولهم ، ولا يكونون مسئولين الا أمام الجمعية الاستشارية للجماعة .

وتباشر السلطة العليا عملها باعتبارها الأداة التنفيذية للجماعة بعـــد التشاور مع باقي الفروع . وهي تملك سلطة اصدار قرارات ملزمة في جميع عناصرها ، تسرى في أقاليم الدول الاعضاء (١٨) (أى قرارات ذات صـــفة تنفيذية مبـــاشرة) ، وسلطة فرض الغرامات على المنشآت التى تخالف احـــكام اتفاقية الجماعة ، أو لا تلتزم بقراراتها ، كما ان لها حق فرض الضرائب على منشآت الفحم والصلب .

كذلك تستطيع السلطة العليا أن تصدر توصـيات الى الحكومات ، أو المؤسسـات العامة أو الخاصة ، تكون ملزمة من حيث أهدافها دون وسائل تحقيقها .

وتملك السلطة العليا ، فضلا عن ذلك ، اصدار آراء (Avis) الى مجلس الوزراء (بالنسبة لحالة إنضمام دولة جـــديدة للجماعة) ، أو الى الدول الاعضاء (بالنسبة لمشروعات الاتفاقيات بينها وبين الدول الاخـــرى) ، أو الى المؤسسـات العامة والخاصة (بالنسبة لنظام تمويل مشروعاتها) . واذا كانت آراء السلطة العليا لا تعدو أن تكون مجرد نصائح ، فان عدم الأخذ

---

(١٦) ويحدد الملحق الأول للاتفاقية مختلف المنتجات التى تقوم عليها هذه السوق .

(١٧) مادة ٩ من اتفاقية الجماعة . ويكون لكل من فرنسا وألمانيا وايطاليا عضوان فى السلطة العليا ؛ أما دول « البنلوكس » (Bénélux) وهى بلجيكا وهولندا ولوكسمبورج ، فيكون لكل منها عضو واحد .

(١٨) مادة ٢/١٤ من اتفاقية الجماعة .

بها يلقى على من يخالفها ، على حد قول محكمة العدل الاوروبية ، مسئولية النتائج المترتبة على تجاهلها (١٩) .

٢ ـ مجلس الوزراء :

وتمثل فيـــه كل دولة عضـــو بوزير ، تقوم حكومته بتعيينه ، ويكون مسئولا أمامها .

ويتولى كل وزير التنسيق بين السلطة العليا وحكومته . ويملك المجلس أن يصدر ، بالاغلبية ، قرارات ملزمة ، أو توصيات أو آراء .

٣ ـ الجمعية الاستشارية :

هي الهيئة العليا للجماعة ، وتتكون من ممثلين تعينهم البرلمانات الوطنية . وتتولى الجمعية وضع السياسة العـــامة للجماعة ، ومراقبة نشاطها ، وفحص التقارير السنوية . وتكون السلطة العليـــا مسئولة أمامها ، وهي تملك طرح الثقة بأعضاء هذه السلطة .

وتجتمع الجمعية الاستشارية في دورة عادية مرة كل سنة (الثـــلاثاء الثاني من شهر مايو) ، ويكون دعوتها لدورة غير عادية ، بنـــاء على طلب اغلبية إعضائها ، أو طلب السلطة العليا .

٤ ـ محكمة العدل الاوروبية :

وتختص بنظر دعاوى الالغاء أو التعويض المرفوعة من الدول الاعضاء ، أو المؤسسات التابعة لها ضد قرارات الفروع الثـــلاثة السابقة . وتكون احكامها واجبة التنفيذ بواسطة السلطات الوطنية في الدول الاعضاء .

وجدير بالذكر ان الجمعية الاستشارية ومحكمة العدل الاوروبية قـــد أصبحتا ، منذ نشأة السوق الاوروبية المشتركة والجماعة الاوروبية للطاقة الذرية في أول ينـــاير ١٩٥٨ ، هيئتين مشتركتين للجماعات الاوروبية الثـــلاث (٢٠) .

---

(١٩) راجع د. الشافعي محمد بشير ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٩١ .

(٢٠) وأصبح يطلق على الجمعية الاستشارية اسم « البرلمان الأوروبي » ، منذ ٢٩ مارس ١٩٦٢ .

بل ان جماعة الفحم والصلب نفسها ، اصبحت تعمل فى اطار السوق الاوروبية المشتركة منذ هذا التاريخ .

وتعتبر جماعة الفحم والصلب ، من حيث نظام فروعها ، وما تتمتع به من سلطات ، نموذجا فريدا من المنظمات الدولية ذات الاختصاصات الواسعة ، التى تجعلها أقرب الى الاتحاد الفدرالى ، او منظمة فوق الدول (Supra-nationale) .

وقد حققت الجماعة عدة نتائج ايجابية تمثلت فى الغاء الحواجز الجمركية بالنسبة لمنتجات الجماعة بين الدول الاعضاء ، والغاء نظام الحصص ، والقيود الاخرى التى كانت مفروضة على تحديد العمل بين هذه الدول فيما يتعلق بهذه المنتجات ، وكذلك الغاء ازدواج هذه المنتجات ، بما كان يترتب عليه من منافسة بين انتاج دول الجماعة وانتاج الدول الاخرى .
وقد دفع هذا النجاح دول أوروبا الست الى التفكير فى انشاء جماعات مماثلة للزراعة والنقل والصحة ، ثم الى اتخاذ مزيد من الخطوات الايجابية نحو الوحدة الاقتصادية الاوروبية ، فى مختلف مجالات الانتاج والتنمية والتجارة ، بل ونحو ما ترنو اليه أوروبا من وحدة سياسية .

ثانيا ـ الجماعة الاقتصادية الاوروبية (السوق الاوروبية المشتركة) :
(La Communauté Economique Européenne — C.E.E.).

(أ) نشأة الجماعة :

تقدم « هنرى سباك » وزير خارجية بلجيكا ، فى أول يونيو ١٩٥٥ ، باقتراح الى مؤتمر وزراء خارجية الدول الست الذى عقد فى مدينة «مسينا» ، بمشروع اتفاقية لسوق اوروبية مشتركة ، وجماعة أوروبية للطاقة الذرية ، جاء فيه انه « يجب متابعة اقامة أوروبا موحدة ، عن طريق تطوير الاجهزة المشتركة والدمج التدريجى للاقتصاديات القومية ، وخلق سوق مشتركة ، وتنسيق السياسات الاجتماعية تدريجيا » . ووافق الوزراء على هذا المشروع بصفة مبدئية فى مايو ١٩٥٦ ، فى مدينة فينسيا ، وقرروا الدعوة لعقد مؤتمر فى روما لمناقشته واقراره . وقد تم توقيع الاتفاقية فى

روما فى ٢٥ مارس ١٩٥٧ ، من جانب ممثلى فرنسا والمانيا وايطاليا وبلجيكا وهولندا ولوكسمبورج . ثم أصبحت الاتفاقية سارية المفعول اعتبارا من أول يناير ١٩٥٨ (٢١) . وقد قررت هذه الاتفاقية توحيد أجهزة الرقابة البرلمانية والرقابة القضائية فى الجماعات الثلاث ، وذلك بانشاء برلمان أوروبى موحد ومحكمة عدل واحدة .

(ب) أهداف الجماعة ومبادئها :

١ ــ ازالة الحواجز الجمركية بين الدول الاعضاء ، وتوحيد التعريفات التى وضعتها هذه الدول فى مواجهة باقى دول العالم .

٢ ــ السماح بحرية انتقال رءوس الأموال والقوى العاملة والبضائع .

٣ ــ تنسيق الانتاج ، والغاء القيود المفروضة على انشاء الشركات فى اقاليم الدول الاعضاء .

٤ ــ وضع سياسة موحدة فى مجال الزراعة .

٥ ــ وضع سياسة تجارية موحدة .

٦ ــ تنسيق السياسات الاقتصادية والاجتماعية للدول الاعضاء .

٧ ــ انشاء بنك أوروبى للاستثمار .

٨ ــ انتساب دول واقاليم ما وراء البحار للسوق بقصد زيادة التبادل والمعاونة فى جهود التنمية الاقتصادية والاجتماعية .

ويستخلص من نصوص معاهدة روما انها اقامت أربع حريات أساسية فى أقاليم الدول الاعضاء وهى : حرية مرور البضائع ــ حرية مرور الاشخاص ــ حرية مرور الخدمات ــ حرية مرور رءوس الاموال ، فضلا عما قررته من أسس وضع تعريفة جمركية مشتركة ، وسياسة تجارية مشتركة فى مواجهة الدول الاخرى ، وقواعد مشتركة فى تنظيم النقل والمسائل المالية والاجتماعية ، بقدر ما تتطلبه الوحدة الاقتصادية .

---

(٢١) رفضت انجلترا الاشتراك فى السوق عند نشأتها ، خشية أن يضر ذلك بعلاقاتها بدول الكومنولث . ثم سعت إلى هذا الانضمام فى مرحلة لاحقة ، حتى تحقق لها ذلك مع الدنمرك وايرلندا فى عام ١٩٧٢ .

على أن من اهم ما تتميز به نشأة السوق الاوروبية انه تقرر ان تتم على ثلاث مراحل متساوية على مدى اثنتى عشر سنة ، تنتهى فى آخر ١٩٧٠ ، وان كان من الممكن ان تمتد حتى ١٩٧٣ . وقد حددت لكل مرحلة اغراض معينة ، بحيث لا يتم الانتقال الى المرحلة التاليـــة الا بعد تحقيق اغراض المرحلة الاولى وتقييمها .

وجدير بالذكر ان ازالة الحواجز الجمركية قد تمت بمعدلات اسرع من تلك التى كانت قد قررتها معاهدة روما . فقد وصلت نسبة تخفيض الرسوم الجمركية ، مثلا ، الى ٥٠ ٪ ، فى أول يناير ١٩٦٣ ، فى حين كان مقررا بلوغ هذه النسبة فى أول يناير ١٩٦٥ ، كما تم الغاء هذه الرسوم نهائيـا فى أول يناير ١٩٦٧ ، قبل ثلاث سنوات من التاريخ المحدد فى المعاهدة .

(جـ) فروع الجماعة :

كانت فروع السوق الاوروبية ، قبل ان يتم ادماجها مع الفروع المناظرة فى الجماعتين الاخريين ، على النحو التالى :

١ ـ مجلس الوزراء :

هو الأداة التنفيذية للسوق . ويتكون من مندوب عن كل دولة وتصـدر قراراته فى الأصل بالاجمـــاع ، باستثناء موضـــوعات معينة يكتفى فيها بالاغلبيـــة .

٢ ـ الجمعية العـــامة :

وتتكون من مائة واثنين واربعين نائبا من برلمانات الدول الاعضاء ، تتولى هذه البرلمانات اختيارهم . ولا تتساوى الدول فى عدد ممثليها ، ذلك أن لكل من فرنسا والمانيا وايطاليا ستة وثلاثون نائبا ، ولكل من بلجيكا وهولنـدا اربعة عشر نائبا ، ولوكسمبورج ستة نواب .

وتتولى الجمعية مناقشة التقرير السنوى الذى يرفع اليها من «اللجنة» عن اعمال السوق ، وتراقب نشاط مختلف الفروع وتقدم توصياتها لها .

وقد اصبحت هذه الجمعية العامة منذ أول يناير ١٩٥٨ هيئة برلمانيـة مشتركة للجماعات الاوروبية الثلاث .

٣ — اللجنـــة : (La Commission)

هي الفرع الفنى الدائم . وتتألف من تسعة أعضاء ، تعين حكومات الدول ثمانية منهم ، ويختار هؤلاء الاعضاء انفسهم العضو التاسع . ويشترط الا يكون هناك أكثر من عضوين عن كل دولة . ويكون لكل دولة من الدول الكبرى فى السوق (فرنسا والمانيا وايطاليا) عضوان ، أما الدول الاخرى (بلجيكا وهولندا ولوكسمبورج) فيكون لكل منها عضو واحد . ومدة عضوية اللجنة أربع سنوات .

وتتمتع اللجنة باختصاصات تنفيذية كبيرة ، اذ تقوم باصدار قرارات ملزمة للدول الاعضاء ورعاياها ، وباصدار لوائح (règlements) يتم تطبيقها بصفة مباشرة داخل كل دولة عضو ، وبأثر الزامى فى مواجهة أصحاب الشأن . وتعد هذه اللوائح تشريعات للسوق الاوروبية المشتركة تكون لها أولوية عند التنازع مع تشريعات الدول . كما تصدر اللجنة توجيهات (directives) للدول الاعضاء ، تلزمهم من حيث أهدافها دون وسائل تحقيقها .

٤ — محكمة العدل الاوروبية :

وتتألف من سبعة قضاة واثنين من المحامين العامين يعينون لمدة ست سنوات . وهى ذات اختصاص الزامى بالنسبة للمنازعات التى تنشأ بين الدول الاعضاء ، أو بين دولة عضو وأجهزة المنظمة ، أو بين أحد الافراد والمنظمة بشأن قرار يريد الغاءه او يطالب بالتعويض عنه .

بل ان المحكمة تملك فى حالات معينة سلطة توقيع الجزاء . فضلا عن امكانية قيامها بدور هيئة تحكيم ، اذا ما خولها عقد من عقود القانون العام أو الخاص هذا الاختصاص .

وقد أصبحت هذه المحكمة ، منذ أول يناير ١٩٥٨ ، هيئة قضائية مشتركة للجماعات الثلاث (٢٢) .

---

(٢٢) راجع :
Colin (J.P.), «Le Gouvernement des juges dans les Communautés Européennes», Paris, 1966; Wall (E.H.), «Judicial Control of the European Communities», London, 1966.

٥ ـ اللجان المتخصصة :

وهى لجان فنية ، انشأتها الاتفاقية كهيئات استشارية لمجلس الوزراء واللجنة لابداء الرأى حول الموضوعات المتخصصة قبل اتخاذ قرار بشأنها ، ومن امثلتها اللجنة النقدية ، واللجنة الاقتصادية والاجتماعية .

نجاح السوق الاوروبية المشتركة واتساع عضويتها :

ان السوق الاوروبية مجرد هيئة للتعاون بين الدول ، فهى ليست ، على عكس الجماعة الاوروبية للفحم والصلب ، سلطة أعلى من الدول . واذا كانت فروع السوق لا تتمتع بمثل السلطات القوية التى تتمتع بها السلطة العليا فى جماعة الفحم والصلب ، الا ان هذه السوق حققت من النجاح ما لم تحققه أى تنظيمات اقليمية اخرى . فقد تفوقت على كل الكتل الاقتصادية والتجارية فى العالم ، ونمت تجارتها وتطورت خلال عشر سنوات كما لم يحدث لأية مجموعة أخرى من الدول ، فاذا كان حجم صادرات السوق ، على سبيل المثال ، قد وصل فى عام ١٩٧٠ الى ثلاثة امثال ما كان عليه فى عام ١٩٦٠ ، فلا توجد اية مجموعة أخرى من الدول استطاعت أن تحقق نفس النسبة فى هذه الفترة . كذلك زاد حجم واردات دول السوق بين بعضها البعض فى عام ١٩٧٠ بما يعادل ستة امثال ما كان عليه فى عام ١٩٥٨ ، فى حين لم تكد وارداتها من الدول الاخرى تصل الى ثلاثة أمثال ما كانت عليه عام ١٩٥٨ .

ولعل هذا النجاح هو الذى دفع بريطانيا الى السعى الى الانضمام للسوق ، رغم معارضة فرنسا لهذا الانضمام فترة طويلة (٢٣) . كما طالبت

=

وانظر أيضا مقالة (J.F. Mcmahon) بعنوان :

«The Court of the european communities» فى كتاب :
«International Organization Law in Movement,» London, 1974, p. 1 ff; Bowett (D.W.), «The Law of International Institutions», 1975, p. 270 ff.

(٢٣) كانت بريطانيا قد قدمت فى ٩ أغسطس ١٩٦١ طلبا بالانضمام إلى السوق ، =

دول أوروبية أخرى بالانضمام ، أو بالعضوية المنتسبة (٢٤) (association) او بأن تكون لها معاهدات افضلية (accords préférenciels) مع السوق .

وقد تم توقيع اتفاقيات انتساب عديد من الدول الى السوق ، كانت أولها مع اليونان فى أول يوليو ١٩٦١ ، ثم اعقبتها اتفاقية «ياوندى» المبرمة فى يوليو ١٩٦٣ ، والتى ترتب عليها انتساب ثمانى عشرة دولة أفريقية للسوق . وتنظم هذه الاتفاقية التبادل بين هذه الدول الافريقية والسوق، ومنحها مزايا اقتصادية . كما تم توقيع معاهدات افضلية لصالح بعض الدول ، تخولها الحصول على ميزات جمركية وتفضيلية ، وزيادة حجم التجارة مع دول السوق ، ومن امثلتها اتفاقية تركيا مع السوق فى ١٢ سبتمبر ١٩٦٣ ، واتفاقية اسرائيل مع السوق فى ٤ يونيو ١٩٦٤ (٢٥)، واتفاقية يوغوسلافيا مع السوق فى فبراير ١٩٧٠ ، واتفاقية مصر مع السوق فى ديسمبر ١٩٧٢ (٢٦) .

وقد طرأ تطور هام على السوق عندما اتسع حجم عضويتها ، بالتوقيع فى ٢٢ يناير ١٩٧٢ لاتفاقية انضمام كل من بريطانيا وايرلندا الجنوبية والدنمرك والنرويج الى السوق ، على أن يسرى هذا الانضمام اعتبارا من اول يناير ١٩٧٣ .

=وبدأت بينها وبين دول السوق مفاوضات من أجل تسوية المشاكل التى يمكن أن تنشأ عن هذا الانضمام . إلا أنه لم يتيسر تذليل الصعوبات فى حياة الرئيس ديجول الذى عارض بشدة هذا الانضمام . وعندما تولى حزب المحافظين السلطة فى بريطانيا فى عام ١٩٧٠ ، سعى حثيثاً ، بمساعدة «ڤيلى برانت» مستشار ألمانيا الغربية لتحقيق الانضمام .

(٢٤) وذلك إعمالا للمادة ٢٣٨ من اتفاقية روما . وتختلف العضوية بالانتساب ، عن العضوية الأصلية ، أو العضوية بالانضمام ، فى أن العضو المنتسب لا يتمتع ولا يلتزم إلا بامتيازات والتزامات محددة ينص عليها اتفاق الانتساب المبرم بينه وبين السوق .

(٢٥) استطاعت اسرائيل بمقتضى هذه الاتفاقية أن تنمى صادراتها لدول السوق بأكثر من ٥٠٪ .

(٢٦) تقضى الاتفاقية بخفض التعريفة فى دول السوق على الواردات المصرية بنسبة ٤٥٪ عند بدء تنفيذ الاتفاقية، وتزاد إلى ٥٥٪ فى أول يناير ١٩٧٤ . وبالنسبة للمنتجات الزراعية تخفض دول السوق تعريفتها على الواردات المصرية بنسبة تتراوح بين ٢٥ و ٥٠٪ ، أما الموالح فتخفض التعريفة عليها بنسبة ٦٠٪ . وفى مقابل ذلك تخفض مصر التعريفة على وارداتها من المنتجات الصناعية من دول السوق بنسبة تتراوح بين ٣٠ و ٥٠٪.

وقد صدقت بريطانيا وايرلندا الجنوبية والدنمرك على اتفاقية الانضمام، وأصبحت بالتالى أعضاء فى السوق ، وصارت الدول الاعضاء بذلك ، اعتبارا من أول يناير ١٩٧٣ ، تسع دول . اما النرويج ، فلم تصدق على الاتفاقية ، نتيجة ما اسفر عنه الاستفتاء الشعبى من رفض الانضمام (٢٧) .

ثالثا — الجماعة الاوروبية للطاقة الذرية :

(La Communauté Européenne de l'Energie Atomique — Euratom)

(أ) نشأة الجماعة :

قامت هذه الجماعة بمقتضى اتفاقية روما عام ١٩٥٧ ، التى انشأت السوق الاوروبية المشتركة . ويرجع انشاؤها الى احساس دول أوروبا الست بأهمية الطاقة فى زيادة الانتاج ، وحتمية تعاونها فى اقامة صناعة ذرية .

وتتطابق كثير من احكام اتفاقية هذه الجماعة ، لا سيما المتعلقة بالعضوية والانضمام والانتساب ، مع أحكام اتفاقية السوق الاوروبية المشتركة .

(ب) أهداف الجماعة ومبادئها :

١ — تشجيع البحوث المتعلقة بالطاقة الذرية ، وتبادل المعلومات الخاصة بها .

٢ — تنفيذ مشروعات مشتركة خاصة بالاستخدام السلمى للذرة .

٣ — الاشتراك فى استخراج الخامات والوقود النووى .

٤ — وضع قواعد ونظم لمنع انتشار الاسلحة الذرية .

٥ — التعاون مع الدول الاجنبية ، والمنظمات الدولية الاخرى فى مجال ابحاث الذرة ومشروعات استغلالها .

---

(٢٧) تقضى الأحكام الدستورية فى الدنمرك والنرويج باجراء استفتاء شعبى حتى تصبح مثل هذه الاتفاقية نافذة . وقد وافق الشعب الدنمركى فى ١٣ أكتوبر ١٩٧٢ ، على الانضمام بأغلبية ٥٧٪ ، فى حين رفض الشعب النرويجى هذا الانضمام ، بأغلبية ٥٣٫٦٪ .

(ج) فــروع الجماعة :

كانت هـذه الفروع ، قبل أن تتـم عملية ادماج فروع الجماعات الثلاث ، على النحو الآتى :

١ ـ مجلس الوزراء :

ويتكون من مندوب عن كل دولة ، وتصدر قراراته بالاجماع باستثناء بعض المسائل التى يكتفى فيها بالاغلبية .

٢ ـ الجمعية العـامة :

طبقا لاتفاقية روما ، فان للسوق الاوروبية المشتركة وجمـاعة الطاقة الذرية جمعية واحدة . وقد سبق الكلام عن نظامها .

٣ ـ اللجنـة :

وتشكل من خمسة أعضاء من جنسيات مختلفة ، يتم اختيارهم من بين اشهر الخبراء فى مجال الطاقة الذرية . ويشبه نظام عمـل هذه اللجنة نظام عمل لجنة السوق الاوروبية المشتركة . ويتبع اللجنة « مكتب علمى وفنى » ذو طابع استشارى .

٤ ـ محكمة العدل الاوروبية :

طبقا لاتفاقية روما ، فان السوق الاوروبية المشتركة وجمـاعة الطاقة الذرية تكون لهما محكمة عـدل واحـدة ، وقد سبق الكلام عن تشكيلها واختصاصاتها .

تعديل نظام الجماعات الاوروبية الثلاث اعتبارا من أول يوليو ١٩٦٧ :

كانت صور الفروع القائمة فى الجماعات الاوروبية الثـلاث ، بعد ابرام اتفاقية روما فى عام ١٩٥٧ ، على النحو الآتى :

١ ـ ثلاث هيئـات تنفيذية ، هى « السلطة العليـا » لجماعة الفحم والصلب ، و « لجنة » السوق الأوروبية المشتركة ، و « لجنـة »

جماعة الطاقة الذرية ، مع اختلاف هذه الهيئات من حيث تكوينها ، ومدى اختصاصاتها .

٢ — ثلاثة مجالس للوزراء ، تتكون من ممثلين تعينهم الدول ، مع احتمال أن يكون بعضهم ممثلا لدولته فى أكثر من جماعة . ويمارس مجلس كل جماعة اختصاصات متميزة .

٣ — جمعية واحدة ، يطلق عليها اسم الجمعية البرلمانية الاوروبية .

٤ — محكمة عدل واحدة ، يطلق عليها اسم محكمة العدل للجماعات الاوروبية .

وقد رأت الدول الاعضاء ، على ضوء الممارسة الفعلية ، وفى محاولة للاقتراب من الوحدة الاوروبية الحقيقية ، توحيد جميع الاجهزة المتناظرة داخل الجماعات الثلاث . وتم توقيع اتفاقية فى ١٨ أبريل ١٩٦٥ ، اصبحت سارية المفعول اعتبارا من أول يوليو ١٩٦٧ (٢٨) ، لتوحيد الأجهزة التنفيذية الثلاث فى لجنة واحدة ، وتوحيد مجالس الوزراء الثلاث فى مجلس واحد .

وقد نصت المادة ١٠ من الاتفاقية على أن تتشكل اللجنة الموحدة من تسعة أعضاء (٢٩) ، تعينهم الدول الاعضاء باتفاقها المشترك لمدة اربع سنوات . كما نصت المادة ٢ على تكوين مجلس الوزراء من ممثلى الدول الأعضاء ، وأن تكون رئاسته بالتناوب بين أعضائه لمدة ستة شهور لكل منهم . وقررت المادة ٣ أن تتشكل لجنة من ممثلين دائمين للدول الاعضاء ، تتولى تحضير أعمال المجلس ، وتنفيذ ما يوكل اليها .

---

(٢٨) كان من المقرر أن تصبح الاتفاقية سارية اعتبارا من أول يناير ١٩٦٦ ، لولا تأخر بعض الدول فى التصديق . راجع د. محمد طلعت الغنيمى ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص١١٨٣ ، هامش ١ .

(٢٩) وكان قد اتفق أثناء توقيع الاتفاقية على أن تتكون اللجنة بعد الإدماج من أربعة عشر عضوا بصفة مؤقتة ، وذلك إلى حين بدء سريان المعاهدة .

الفصل الخامس

منظمة الدول الامريكية

نشأة المنظمـــة :

يجمع الدول الامريكية (الولايات المتحدة ودول أمريكا اللاتينية) عـدد من عوامل الوحـــدة ، أهمها عوامل التجاور الجغرافى والتاريخ المشترك فى محاربة الاستعمار الانجليزى والاسبانى والبرتغالى ، والرغبـة فى التعاون السياسى والاقتصادى بعيدا عن تدخل القارة الاوروبية . وقد كان تصريح الرئيس الامريكى « مونرو » فى ٢ ديسمبر ١٨٢٣ ، أحد الدوافع الرئيسية لحركة الوحدة بين هذه الدول . فقد أعلن أن لامريكا كيــانا ذاتيا مستقلا يقتضى رفض التدخل الاوروبى فى شئون القارة الامريكية وضرورة استقلال المستعمرات الأسبانية بها .

ولعب « سيمون بوليفار » ـ المعـــروف باسم محرر امريكا اللاتينية ـ دورا كبيرا فى التقارب بين دول العالم الجديد ، عندما كان على رأس دولة كولومبيا الكبرى ، التى كانت تضم ، خلال القرن التاسع عشر ، كولومبيا واكوادور وبنما وفنزويلا . فقد قام بابرام معــاهدات ثنائية بين كل من كولومبيا الكبرى وبيرو والمكسيك وشيلى والأرجنتين وامريكا الوسطى ، ثم دعا الى عقد مؤتمر لبحث انشاء اتحاد تعاهدى عام يضم الدول الامريكية. ورغم انعقاد المؤتمر فى بنما عام ١٨٢٦ ، الا أن عـدم حضــور البرازيل والارجنتين ، استجابة لضغوط انجلترا ، وتأخر وصـول مندوبى الولايات المتحدة ، أدى الى فشل المؤتمر فى تحقيق أهدافه ، رغم توقيع الاعضـاء المشتركين فيه ـ وهم بوليفيا وبيرو والمكسيك وكولومبيا الكبرى وامريكا الوسطى ـ لاتفاقيـــة دوليـــة ، تعتبر فى واقع الامـــر ، الاساس الذى استمد منه عهد عصبة الامم أحكامه .

وحاولت المكسيك من جديد ، خلال السنوات ١٨٣١ ، ١٨٣٨ ، ١٨٤٠ ، بعث فكرة قيـــام اتحاد أمريكى ، الا انهـــا لم تنجح فى تحقيق ذلك نتيجة انشغال الدول فى عمليات البناء الداخلى .

على أن بيرو عاودت الدعوة الى الفكرة ، اثر ظهور تهـديدات اسبانية بالتدخل خلال عامى ١٨٤٧ و ١٨٤٨ ، وتم عقد مؤتمرين فى ليما : الأول فى عام ١٨٤٧ — ١٨٤٨ ، وتم فى نهايته التوقيع على معاهدة تقضى بانشاء اتحاد تعاهدى ، والثانى فى عام ١٨٦٤ ، وتم فى نهايته التوقيع على معاهدة تحالف . الا أن المعاهدتين لم تخرجا الى حيز التنفيذ الحقيقى .

وفى السنوات الاخيرة من القرن التاسع عشر بدات الدول الامريكية تعقد مؤتمرات بهدف دعم التعاون فيما بينها ، لعبت الولايات المتحدة الامريكية فيها دورا رئيسيا ، وحملت لواء الدعوة الى اقامة اتحاد أمريكى . وتم عقد مؤتمر للدول الامريكية فى واشنطن عام ١٨٨٩ ، قرر انشاء مكتب تجارى، تحول فيما بعد الى هيئة دائمة للتعاون التجارى تعقد اجتماعات دورية .

وتوالت المؤتمرات الامريكية بهدف تنسيق اوجه التعاون الاقتصـادى والاجتماعى ، ودعم الاتحاد الامريكى ، واسفرت هذه المؤتمرات عن ابرام عديد من الاتفاقيات الدولية .

ثم شعرت الدول الامريكية ، بعد انتهاء الحرب العالمية الأولى ، بضرورة انشاء تنظيم أقوى لا يكون مجرد اتحاد فى المجالات الاقتصادية والاجتماعية، وانما يحقق نظام أمن مشترك للقارة الامريكية (١) . وعقدت بعض مؤتمرات دولية كان اهمها :

١ — مؤتمر بوينس ايرس ، فى عام ١٩٣٦ ، الذى أسفر عن اتفاقيـة تضامن لصيانة السلام فى القارة الامريكية (٢) .

٢ — مؤتمر ليما ، فى عام ١٩٣٨ ، الذى أسفر عن تصريحين ، أحدهما يتعلق بالمبادىء الامريكية التى يتعين على الدول مراعاتها فى تصرفاتها، والآخر خاص بالتضامن الامريكى والعمل المشترك ، ويقرر تشكيل مجلس يضم وزراء خارجية الدول الامريكية .

---

(١) وقد حرصت الولايات المتحدة ، فى مواجهة مخاوف دول أمريكا اللاتينية، على أن تؤكد عدم سعيها إلى السيطرة على هذه الدول ، فأعلنت فى مؤتمر مونتفيديو فى عام ١٩٣٣، أنها ستتبع سياسة حسن الجوار ، وعدم التدخل فى شئون الدول الأخرى .

(٢) تقضى الاتفاقية بتبادل الدول الأمريكية المشورة فى حالة وقوع حرب مع دولة أجنبية ، يكون من شأنها تهديد أمن القارة .

٣ ــ مؤتمر هافانا ، فى عام ١٩٤٠ ، الذى أكد اعتبار اى تهـــديد لدولة امريكية تهديدا لسائر الدول الامريكية .

٤ ــ مؤتمر شابالتيك فى عام ١٩٤٥ ، وريو دى چانيرو فى عام ١٩٤٧ ، اللذان وضعا أسس اعادة تنظيم الاتحاد الامريكى ، وقررا عـــدم تعارضه مع أهداف ومبادىء هيئة الامم المتحدة . وقد اسفر مؤتمر ريو دى چانيرو عن توقيع اتفاقية دولية فى ٢ سبتمبر ١٩٤٧ ، تقضى باعتبار أى اعتداء مسلح من دولة غير امريكية على دولة أمريكيـــة اعتـــداء على القارة كلهـــا .

وجدير بالذكر ، أنه عندما نشأ ميثاق الامم المتحدة فى عام ١٩٤٥ ، لم يكن الاتحاد الامريكى قد تحول بعـــد الى شكل منظمة اقليمية ، رغم أن الفصل الثامن من هذا الميثاق الخاص بالتنظيمات الاقليمية ، قد وضـــع خصيصا من اجل التنظيم الاقليمى الذى يمكن أن يجمع الدول الامريكية .

وعندما عقد المؤتمر الدورى للاتحاد الامريكى ، فى بوجوتا ، بحضـــور احدى وعشرين جمهورية أمريكية (٣) ، من ٣ مارس الى ٢ مايو ١٩٤٨ ، قامت الدول الاعضاء بتوقيع ميثاق جديد عدلت به الاتفاقيات السابقة ، وقررت انشاء منظمة اقليمية ، وفقا لمفهوم ميثاق الامم المتحدة للمنظمات الاقليمية ، تحل محل الاتحـــاد الامريكى ، وتعرف باسم منظمـــة الدول الامريكية (٤) .

على أن ميثاق المنظمة الجديد لم يصبح نافذا الا اعتبارا من ١٣ ديسمبر ١٩٥١ ، بعد اكتمال اجراءات التصديق عليه ، وذلك عندما أودعت كولومبيا التصديق الرابع عشر على الميثاق (٥) .

(٣) وهذه الدول ، التى أصبحت أعضاء منظمة الدول الأمريكية ، هى : الأرجنتين — بوليفيا — البرازيل — شيلى — كولومبيا — كوستاريكا — الدومنيكان — اكوادور — سلفادور — جواتيمالا — هاييتى — هندوراس — المكسيك — نيكاراجوا — بنما — باراجواى — بيرو — الولايات المتحدة الأمريكية — أوراجواى — فنزويلا — كوبا .

وقد استبعدت المنظمة كوبا فى ٣١ يناير ١٩٦٢ ، بدعوى أن نظام « فيدل كاسترو » لا يتفق وأهدافها ومبادئها .

(٤) كما تم توقيع اتفاقية أخرى خاصة بطرق التسوية السلمية للمنازعات بين الدول الأمريكية .

(٥) تم تسجيل الميثاق لدى الأمانة العامة للأمم المتحدة فى ١٦ يناير ١٩٥٢ .

ويتضمن الميثاق ديباجة ومائة واثنتى عشرة مادة .

غير أن الممارسة العملية ما لبثت أن كشفت عن بعض نواحى القصور فى الميثاق ، وضرورة تقوية المؤسسات التى انشأها ، مما دعا الى عقد مؤتمر فى ريودى جانيرو ، فى مايو ١٩٦٥ ، من أجل تطوير المنظمة ، ولكنه لم يحقق أى نتائج . ثم عقد مؤتمر آخر فى هذه المدينة ، فى نوفمبر من نفس العام ، تمكن من اعداد وثيقة تحدد أسس تعديل هيكل المنظمة ، وشكلت لجنة خاصة لوضع هذه الاسس موضع التنفيذ . وفى ٢٧ فبراير ١٩٦٧ ، أقر مؤتمر بوينس أيرس بروتوكول اصلاح منظمة الدول الامريكية ، ليس بوصفه ميثاقا جديدا ، وانما كمراجعة لبعض احكام ميثاق بوجوتا (٦) . ويتضمن الميثاق المعدل مائة وخمسين مادة .

(١) أهداف المنظمة ومبادئها :

تنص المادة الأولى من ميثاق بوجوتا على أن منظمة الدول الامريكية تنظيم اقليمى يعمل فى اطار أهداف ومبادىء الامم المتحدة (٧) . وهى بهذه الطبيعة تهدف الى دعم التضامن فى مختلف المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، بين الجمهوريات الامريكية الاعضاء .

ويحدد الفصل الثانى من الميثاق مبادىء المنظمة فيما يلى :

(أ) احترام شخصية وسيادة واستقلال الدول الاعضاء .

(ب) التزام الدول بتنفيذ التزاماتها المترتبة على المعاهدات وباقى مصادر القانون الدولى .

(جـ) مراعاة الالتزامات المترتبة على مبدأ حسن النية فى العلاقات الدولية .

(د) قيام النظم السياسية للدول الاعضاء مستندة الى مبادىء الديموقراطية .

---

(٦) وتقرر أن يصبح بروتوكول بوينس ايرس نافذا بعد تصديق ثلثى الدول الأعضاء بالمنظمة . وهو ما لم يتحقق حتى الآن .

(٧) ولذلك تنص المادة ١٠٢ من الميثق على عدم جواز تعارض أحكامه مع حقوق وواجبات الدول ، وفقاً لميثاق الأمم المتحدة .

(هـ) تحريم الحروب العدوانية ، وفض المنازعات بالطرق السلمية (٨) .

(و) اعتبار اى اعتداء ضد دولة امريكية اعتداء على جميع الدول الامريكية (٩) .

(ز) مراعاة العدالة الاجتماعية والضمان الاجتماعى كأساسين للسلام الدائم .

(ح) احترام الحقوق الاساسية للانسان ، دون تمييز بسبب الاصل أو الجنسية او العقيدة أو الجنس .

(ط) احترام القيم الثقافية ، وتوجيه ثقافة الشعوب نحو العدالة والحرية والسلام .

(٢) فروع المنظمة :

(أ) المؤتمر :

هو الجهاز الاعلى للمنظمة ، ويتكون من ممثلين لكافة الدول الاعضاء . ويختص بتحديد سياسة المنظمة ، واختصاصات ووظائف أجهزتها ، ويملك مناقشة اى موضوع يتعلق بالجمهوريات الامريكية .

وينعقد المؤتمر كل خمس سنوات فى دورة عادية ، كما يجوز دعوته الى دورة غير عادية ، بناء على طلب ثلثى الاعضاء . ولكل دولة عضو فى المؤتمر صوت واحد .

(ب) مجلس وزراء الخارجية :

وينعقد اذا دعت الحاجة الى ذلك ، وخاصة عند وقوع اعتداء مسلح على دولة عضو . وتعاون المجلس لجنة استشارية للدفاع ، تضم أعلى السلطات العسكرية فى الدول الاعضاء .

---

(٨) ويحدد الفصل الرابع من الميثاق هذه الطرق ، ويلزم الدول الأعضاء بالالتجاء اليها قبل عرض أى نزاع على مجلس الأمن بالأمم المتحدة .

(٩) ويحدد الفصل الخامس وسائل الدفاع المشترك .

(جـ) مجلس المنظمة :

هو مجلس تنفيـــذى دائم ، يتكون من المندوبين الذين تعينهم الدول الاعضاء . وينتخب المجلس رئيسه ونائبه لمدة عام ، ولا يجوز اعادة انتخاب اى منهما .

ويختص المجلس بالتحضير لاجتماع المؤتمـــر ، وتقـــديم المقترحات له وللدول الاعضاء ، لانشاء الاجهزة المتخصصة . ويقوم بالتشاور ، لحين اجتماع مجلس وزراء الخارجية ، فى حالة وقوع عدوان على دولة امريكية، كما يتولى سلطة الاشراف على أعمال المكتب الامريكى ، وأجهـــزة التعاون الفنى المختلفة التابعة للمنظمة (١٠) .

(د) المكتب (الاتحادى الامريكى) :

هو الجهـــاز الادارى الدائم للمنظمة ، ويراسه امين عام يعينه مجلس المنظمة لمدة عشر سنوات (١١) . ولا يجوز اعادة انتخابه ، أو انتخاب شخص آخر من نفس الجنسية .

ويعمل المكتب ، تحت اشراف مجلس المنظمة ، على تعزيز العـلاقات بين الدول الاعضاء . وينقسم العمل داخله بين عدة ادارات متخصصة .

وبالاضافة الى الفروع الرئيسية الدائمة ، تنعقد مؤتمرات متخصصة ، بدعوة من المؤتمـــر الامريكى ، أو مجلس وزراء الخارجيـــة ، أو مجلس المنظمة ، لدراسة بعض المسائل الفنية التى تهم الدول الامريكية .

(٣) بروتوكول بوينس أيرس :

ادخل البروتوكول بعض التعديلات على الفصـــل الســـابع من ميثاق

---

(١٠) وللمجلس ثلاثة فروع فنية هى : المجلس الاقتصادى والاجتماعى (ومقره واشنطون) ، ومجلس القانونيين الأمريكيين (ومقره ريودى جانيرو) ، والمجلس الثقافى الأمريكى (ومقره مكسيكو) .

(١١) كما يعين أمينا مساعدا لنفس المدة .

بوجوتا ، بهدف تطوير الاقتصاد الامريكى ، ودعم التعاون الاقتصــــادى ، وتعديلات أخرى على الفصل الثامن الخاص بالشئون الاجتماعية ، بهدف التنسيق بين التشريعات الاجتماعية . كما ادخل تعديلات على الفصـــل التاسع الخاص بمسائل التربية والعلوم والثقافة ، بهدف جعـــل التعليم اجباريا ومجانيا وتطوير نظم التعليم .

على أن أهم ما جاء به البروتوكول من تعديل ، هو ما يتناول أحكام نظام العمل فى الفروع ، ويتمثل فى :

(أ) **المؤتمـــر :** فينعقد مرة كل عام بدلا من كل خمس سنوات .

(ب) **المجالس :** فتصبح ثلاثة على مستوى واحد . وهى المجلس الدائم ، والمجلس الاقتصادى والاجتماعى ، ومجلس التربية والعلوم والثقافة .

(ج) **اللجان المتخصصة :** فتكون هناك لجنتان هما اللجنة القانونية ، واللجنة الامريكية لحقوق الانسان .

(د) **الامانة العامة :** فقد ادخلت عدة تعديلات على أسلوب عملها ، ولم يعد يطلق عليها اسم الاتحاد الامريكى .

مستقبل منظمة الدول الامريكية :

واجهت المنظمة منذ نشأتها كثيرا من الصعوبات التى ترجع الى تمسك الدول الاعضاء فيها بسيادتها ، وعدم تصديقها على كثير من الاتفاقيات التى وضعتها المنظمة ، الامر الذى أدى الى ضعف نشاط المنظمة .

وقد كان لأزمة كوبا عام ١٩٦٢ ، وطردها من المنظمة ــ بأغلبية اربعة عشر صوتا ضد صوت واحد (كوبا) مع امتناع ستة اعضاء عن التصويت ــ تأثير على فاعلية المنظمة ، واحساس عدد من الدول الاعضاء بأن المنظمة أصبحت أداة لتنفيذ سياسة الولايات المتحدة الامريكية ، وتأكيـــد سيطرتها على دول القـــارة .

ورغم محاولات الولايات المتحدة الامريكية من اجل زيادة فاعلية المنظمة ،

عن طريق برامج المساعدات الاقتصادية ، أو الدعوة لتطوير المنظمة وانشاء قوة مسلحة دائمة تابعة لها ، فان ما قامت به من حصار بحرى لكوبا عام ١٩٦٢ ، وموقفها من أزمة الدومينيكان عام ١٩٦٥ ، ومن حكومة الانقلاب فى شيلى عام ١٩٧٣ ، ساعد على تفكك التضامن الامريكى ؛ واضعاف دور المنظمة الامريكية ، التى لم تحقق من الانجازات السياسية والاقتصادية ، ما يمكن مقارنته بما أنجزته الجماعات الاوروبية (١٢) .

---

(١٢) راجع :
Bowett (D.W.), «The Law of International Institutions», 1975, p. 200.

الفصل السادس

الأحلاف العسكرية

ان الاحلاف العسكرية ، التى تعد مظهرا لتنظيم التعاون الثنائى أو الجماعى فى الشئون الحربية ، ظاهرة ترجع الى عصور قديمة من التاريخ (١) . وقد شهد العالم على مر الأزمنة صورا مختلفة من الأحلاف والمواثيق العسكرية . ورغم قيام نظام أمن جماعى عالمى فى ظل عصبة الامم ، وبالذات بعد نشأة الامم المتحدة ، فان ظاهرة الأحلاف العسكرية ، وما يترتب عليها من قيام نظم أمن جزئية لم تختف ، بل زاد انتشارها واتسع نطاق الدول التى تشترك فيها ، بحيث أصبحت احد المعالم الرئيسية لسياسة توازن القوى المعاصرة . ويرجع ذلك الى زيادة حدة الصراعات العقائدية بعد الحرب العالمية الثانية ، بين المعسكر الشرقى بزعامة الاتحاد السوفييتى ، والمعسكر الغربى بزعامة الولايات المتحدة الامريكية ، كما يرجع ذلك إلى عدم ثقة كثير من الدول فى مدى فاعلية نظام الامن الجماعى الذى وضعته الامم المتحدة .

وتكون الأحلاف العسكرية ثنائية أو جماعية . وقد لجأ الاتحاد السوفييتى والولايات المتحدة الى الأسلوبين ، فقد أنشأ كل منهما حلفا جماعيا يضم مجموعة من الدول المؤيدة له (حلف وارسو ــ حلف الاطلنطى) ، كما أبرما فى الوقت نفسه عدة اتفاقيات ثنائية مع بعض الدول التى لايمكن ، لسبب لآخر ، أن تكون عضوا فى الحلف الجماعى . مثال ذلك أن جمهورية فنلندا لم تنضم الى حلف وارسو الجماعى ، باعتبارها دولة تتبع سياسة اقرب الى الحياد ، وظلت مرتبطة مع الاتحاد السوفييتى بمقتضى اتفاقية عسكرية ثنائية أبرمت فى ٦ أبريل ١٩٤٨ ، ثم تم تجديدها فى ١٨ سبتمبر

---

(١) فى عام ١٢٩٤ ق.م ، عقد حلف عسكرى بين الملك رمسيس الثانى وحاتوسيليس ملك الحيثيين . راجع د. بطرس بطرس غالى « الأحلاف العسكرية » ، ملحق الأهرام الاقتصادى ، أول نوفمبر ١٩٦٥ ، ص ٦ ؛ وانظر أيضاً مؤلفه باللغة الفرنسية :
«Contribution à une théorie générale des alliances», Paris 1963.

١٩٥٥ لمدة عشرين سنة . ومثال ذلك ايضا ، أن كوريا الجنوبية عقدت مع الولايات المتحدة أتفاقية عسكرية ثنائية فى أول أكتوبر ١٩٥٣ ، ولم تنضم الى حلف جنوب شرقى آسيا الجماعى ، حتى لا تتحمل بقية الدول الاعضاء فى هذا الحلف أعباء الدفاع عنها ، وهى أعباء ثقيلة .

وقد تكون الأحلاف العسكرية احلافا مؤقتة أو أحلافا دائمة . وغالبا ما تكون الأحلاف الثنائية أحلافا مؤقتة ، فى حين تكون الأحلاف الجماعية احلافا دائمة . ومن أمثلة الأحلاف المؤقتة المعاهدات السوفييتية التى ادت الى انشاء الكتلة الشرقية فى اوروبا ، وكانت مدتها عشرين سنة ، والمعاهدة المصرية الانجليزية المبرمة فى ١٨ نوفمبر ١٩٥٤ ، بشأن قاعدة قناة السويس ، وكانت مدتها سبع سنوات (٢) . أما الأحلاف الدائمة التى لا يحدد تاريخ لانتهائها ، فتأخذ صفة الدوام والاستمرار ، ومن أمثلتها حلف الاطلنطى وحلف وارسو .

وأيا كانت انواع الأحلاف العسكرية ، فقد سبق أن أوضحنا ما تؤدى اليه من توتر وتهديد للسلام العالمى ، وعدم اتفاقها مع نظام الامن الجماعى ، وأنه رغم الزعم بأنها تنظيمات دفاعية ، فهى قد تؤدى الى شن حروب عدوانية (٣) .

وستتناول دراسة الأحلاف العسكرية فى المعسكرين الغربى والشرقى .

أولا — الاحلاف العسكرية فى المعسكر الغربى :

ابرم المعسكر الغربى ، والدول التى تدور فى فلكه ، عدة اتفاقيات عسكرية ثنائية فى أمريكا وأوروبا وآسيا وأفريقيا ، كما اقام عدة أحلاف عسكرية جماعية ، بهدف التكتل فى مواجهة المعسكر الشرقى ، وتعاون الدول الاعضاء فى هذه الاحلاف فى صد اى هجوم من جانب الاتحاد السوفييتى أو احدى دول أوروبا الشرقية .

---

(٢) ألغت مصر هذه المعاهدة فى أعقاب العدوان الثلاثى عليها ، فى عام ١٩٥٦ .

(٣) راجع الآراء المختلفة حول الأحلاف العسكرية وأنواعها فى مقال د. بطرس بطرس غالى بعنوان « الأحلاف العسكرية والأمم المتحدة » ، المجلة المصرية للقانون الدولى ، ١٩٦٢ ، ص ٣١ — ٣٢ .

واهم الأحلاف العسكرية الغربية : اتحاد أوروبا الغربية ـ حلف شمال الأطلنطى ـ حلف البلقان ـ حلف جنوب شرقى آسيا ـ الحلف المركزى .

(ا) اتحاد أوروبا الغربية :

(Union de l'Europe Occidentatle — U.E.O.).

(أ) نشأة الاتحـــاد :

وقعت كل من فرنسا وبريطانيا وبلجيكا وهولنـــدا ولوكسمبورج ، فى ١٧ مارس ١٩٤٨ ، اتفاقية بروكسل بهدف انشاء تحالف عسكرى بين هذه الدول ، ويكون من اغراضه ايضـــا التنسيق بين أعضـــائه فى المجالات الاقتصـــادية والاجتماعيـــة والثقافية . وقد أطلق على التحالف اســـم « الاتحاد الغربى » .

وكان هـــذا الحلف موجها عند نشأته ضد المانيا الغربية ، الا انه على اثر توتر العلاقات بين الاتحاد السوفييتى والكتلة الغربية ، فى أعقاب أزمة حصار برلين والحـــرب الكورية ، رات الدول الخمس المتحالفة ضرورة تعديل هدف الاتحاد ونظام العضوية فيه ، فتم توقيـــع اتفاقيات باريس فى ٢٣ اكتوبر ١٩٥٤ ، التى قررت فتح عضوية الاتحاد لايطاليا والمانيـــا الغربية ، الدولتين العدوتين فى الحرب العالميـــة الثانية ، وليصبح اسمه « اتحاد أوروبا الغربية » . وقد تقرر أن تكون لندن مقر الاتحاد ، (على أن تـــكون باريس مقـــرا لبعض الادارات) ، وان تكون مـــدة سريانه خمسين سنة .

(ب) أهداف ومبادىء الاتحاد :

١ ـ الدفاع عن المبادىء الديمقراطية ، والحريات الفردية (٤) .
٢ ـ التعاون الاقتصادى والتجارى بين الدول الاعضاء .
٣ ـ تنمية العلاقات الثقافية بين الاعضاء ، وابرام اتفاقيات الضمان الاجتماعى .

---

(٤) تم تفسير ذلك على أنه يعنى مناهضة النازية والشيوعية .

٤ - التزام الأطراف بتقديم العون ، والمساعدة العسكرية وغير العسكرية ، اذا وقع اعتداء على عضو منهم .

٥ - أن يكون اتخاذ هذه التدابير بصفة مؤقتة ، لحين تدخل مجلس الامن ، واتخاذه الاجراءات الضرورية لحفظ السلم (٥) .

٦ - يضع الحلف ، على عكس سائر الأحلاف الاخرى ، قيودا على التسليح بالنسبة لاحد أعضائه ، وهي ألمانيا الغربية ، وذلك خشية عودتها الى العدوان . وقد تعهدت المانيا بعدم انتاج اسلحة ذرية أو بيولوجية أو كيماوية ، الا بتصريح من مجلس الاتحاد . بل ان الاتحاد يتولى مهمة الرقابة على انتاج أسلحة معينة بالنسبة لباقي الدول الاعضاء .

(ج) فروع الاتحاد :

١ - مجلس الاتحاد :

ويتكون من وزراء خارجية الدول الاعضاء . ويختص بالتشاور بشأن اى موقف يهدد السلم او الاستقرار الاقتصادى .

ويعقد المجلس اجتماعات دورية ، ويمكن دعوته للانعقاد بصفة طارئة. وتصدر قراراته ، فى الأصل ، بالاجماع ، الا بالنسبة لبعض القرارات الخاصة بقوات الاتحاد ورقابة التسلح ، حيث يكتفى فيها بالاغلبية .

وللمجلس مكتب دائم ، مقره لندن ، ويتكون من السفراء الدائمين للدول السبع الاعضاء فى العاصمة البريطانية ، وممثل عن وزارة الخارجية البريطانية . ويجتمع مرة كل شهر على الاقل ، فيما بين أدوار انعقاد مجلس الاتحاد .

٢ - جمعية الاتحاد :

تعد بمثابة برلمان الاتحاد . وتتكون من ممثلى الدول الاعضاء فى الجمعية الاستشارية لمجلس أوروبا . ومهمتها استشارية ، تتلخص فى النظر فى

---

(٥) مادة ٦ من اتفاقية الاتحاد .

نشاط المجلس ، الذى يقدم اليها تقـــريرا سنويا عن نشاط الاتحاد ، خاصة فيما يتعلق بموضوع الرقابة على التسلح .

٣ ـ لجنة الدفاع :

وتتـــكون من وزراء الحربيـــة ، وتختص بالبحث فى مسائل الدفاع المشترك ، بمعاونة رؤساء أركان حرب الدول الاعضاء .

٤ ـ اللجنة الدائمة للتسلح ولجنة رقابة التسلح :

وهما لجنتان فنيتان متخصصتان ، تهـــدف الاولى الى معاونة الدول الاعضاء فى انتاج السلاح ، وتختص الثانية بمراقبة مدى احترام الدول الاعضاء لتعهداتها فى مجال انتاج أسلحة معينة .

٥ ـ أمانة عـــامة :

وهى الهيئة الادارية للاتحاد ، ويرأسها امين عام .

(٢) حلف شمال الاطلنطى : (O.T.A.N.)

(أ) نشأة الحلف :

القى الرئيس الامريكى « ترومان » ، فى ١٢ مارس ١٩٤٧ ، خطابا أمام الكونجرس ، يعد المصدر السياسى الاول لحلف شمال الاطلنطى ، اذ جاء فيه أنه ينبغى أن يكون من مبادىء السياسة الامريكية مساعدة كل شعب حـر ، ضد أى قوة تحاول التسلط عليه ، سواء كانت أقليات مسلحة أو حكومات اجنبية . وكان يقصـد بالاقليات المسلحة الاحـزاب الشيوعية ، وبالحكومات الاجنبية الدول الشيوعية (٦) .

ثم تبلورت فكرة انشاء حلف عسكرى يضم دول غرب أوروبا (بمـا فيها الدول الاعضاء فى اتحاد أوروبا الغربية) ، والولايات المتحدة الامريكية ،

---

(٦) راجع د. بطرس بطرس غالى « حلف الأطلنطى » ، سلسلة كتب سياسية ، ١٩٧٠ ، ص ٨ ؛ « ميثاق الأطلنطى الشمالى » ، المجلة المصرية للقانون الدولى ، ١٩٥١ ، ص ٢ .

على أثر قيام الاتحاد السوفييتى بتشديد حصاره على برلين فى أبريل ١٩٤٨ . وقد تم انشاء الحلف بموجب ميثاق تم توقيعه فى واشنطن فى ٤ أبريل ١٩٤٩ (٧) . وقد وقعت على ميثاق الحلف اثنتا عشرة دولة هى بلجيكا وكندا والدنمرك وفرنسا وايسلندا وايطاليا ولوكسمبورج وهولندا والنرويج والبرتغال والمملكة المتحدة والولايات المتحدة الامريكية . وقد أصبح الميثاق نافذا اعتبارا من ٢٤ اغسطس ١٩٤٩ .

ثم انضمت تركيا واليونان الى الحلف فى ٢٢ اكتوبر ١٩٥١ ، والمانيا الغربية فى ٢٣ أكتوبر ١٩٥٥ .

ويتكون الميثاق من ديباجة ، واربع عشرة مادة . ولم يحدد أجل لانتهاء الميثاق ، وان كان قد تضمن نصا يجيز للاطراف حق طلب الانسحاب بعد مضى عشرين سنة من تاريخ نفاذه ، على أن يتم تنفيذ الانسحاب بعد سنة من اخطار حكومة الولايات المتحدة بذلك (٨) . كما تضمن الميثاق نصا يجيز تشاور الاطراف فى امر تعديل الميثاق بعد مضى عشر سنوات على نفاذه (٩) . وقد تم بالفعل ادخال بعض تعديلات على الميثاق ، كما تم نقل مقره الرئيسى من لندن الى باريس فى عام ١٩٥١ ، ثم الى بروكسل فى عام ١٩٦٧ .

(ب) اهداف الحلف ومبادئه :

أهداف الحلف كما جاءت فى ميثاقه هى : (١٠)

١ ـ تأكيد ايمان الدول الاعضاء بأهداف ومبادىء الامم المتحدة .

٢ ـ تأكيد رغبة هذه الدول فى العيش فى سلام مع جميع الشعوب

---

(٧) تم نشر نصوص الميثاق ، على خلاف ما تقضى به التقاليد الدبلوماسية ، فى ١٨ مارس ١٩٤٩ ، وذلك قبل توقيعه ، بهدف جذب اهتمام الرأى العام إلى أهمية الحلف . راجع د. الشافعى محمد بشير ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٢٤٧ .

(٨) مادة ١٣ من الميثاق .

(٩) مادة ١٢ من الميثاق .

(١٠) تقول ديباجة الميثاق : « يؤكد أطراف هذه المعاهدة إيمانهم بمقاصد ميثاق الأمم المتحدة ومبادئه ، كما يؤكدون رغبتهم فى العيش فى وئام مع جميع الشعوب وجميع الحكومات . وقد عقدوا العزم على المحافظة على حرية شعوبهم وتراثهم المشترك ومدنيتهم ، وفقاً لمبادىء الديموقراطية وحرية الفرد وسلطان القانون . وهم يسعون لا ستقرار الأحوال ونشر الرفاهية فى شمال الأطلنطى . وقد صمموا على توحيد جهودهم للدفاع المشترك والمحافظة على السلم والأمن » .

والحكومات ، لصيانة الحرية والتراث المشترك ، والحضارة القائمة على مبادىء الديموقراطية ، والحرية الفردية ، وقواعد القانون .

٣ - تشجيع الاستقرار والرفاهية فى منطقة شمال الاطلنطى (١١) .

٤ - توحيد جهود المنطقة من أجل الدفاع الجماعى ، والمحافظة على السلم والامن .

٥ - فض المنازعات الدولية بالطرق السلمية والامتناع عن استعمال القوة .

ورغم تعدد الاهداف التى ذكرها ميثاق الحلف ، فان الهدف العسكرى هو السبب الرئيسى لقيام هذا الحلف . فواقع الامر أن هذا الميثاق قد نشأ ليجمع فى منظمة عسكرية دول غرب أوروبا التى تشكل خط الدفاع الاول عن القارة الامريكية فى حالة أى هجوم يقوم به المعسكر الشرقى . وقد وضع الميثاق القواعد اللازمة لتنفيذ هذا الهدف . فقد نصت المادة الثالثة منه على أن يعمل الاعضاء على تقوية امكاناتهم الفردية والجماعية ، لمقاومة أى هجوم مسلح ، وذكرت المادة الرابعة أن عليهم التشاور فيما بينهم ، كلما حدث تهديد لسلامة أراضى او استقلال أو امن احدى الدول الاعضاء . كما قررت المادة الخامسة اتفاق الاعضاء على اعتبار أى هجوم مسلح يقع على أحدهم ، فى أوروبا أو أمريكا الشمالية ، هجوما عليهم جميعا ، يقتضى أن يقوموا فرادى أو جماعات بمساعدة من وقع عليه الهجوم ، اعمالا لحق الدفاع الشرعى الفردى والجماعى الذى نصت عليه المادة ٥١ من ميثاق الامم المتحدة .

ورغم أن الميثاق يستخدم اصطلاح « الهجوم المسلح » ، وليس اصطلاح « الاعتداء » الذى يستخدمه ميثاق الامم المتحدة ، الا أن دول الحلف فسرت الاصطلاح بأنه يعنى الهجوم الحقيقى ، وليس مجرد التهديد به الذى يقع من خارج الدولة (١٢) .

---

(١١) مع أن الميثاق يجمع فى عضويته دولا لا تدخل فى منطقة الأطلنطى ولا تطل عليه ، وهى ايطاليا وتركيا واليونان وألمانيا الغربية .

(١٢) ولذلك لا تعد الثورة الداخلية هجوما مسلحا .

وقد قام ميثاق الاطلنطى ، كما يتضح من نصوصه ، استنادا الى المادة ٥١ من ميثاق الامم المتحدة الخاصة بحق الدفاع عن النفس ، ولذا لم تشر نصوص الميثاق الى الفصل الثامن من ميثاق الامم المتحدة المتعلق بالتنظيمات الاقليمية . ومع ذلك ، فلم يشأ مؤسسو ميثاق الاطلنطى أن يقطعوا كل صلة بينه وبين الهيئة العالمية ، اذ أشارت ديباجة الميثاق الى ايمان الدول الاعضاء بأهداف ومبادىء الامم المتحدة ، كما نصت المادة الخامسة منه على وجوب اخطار مجلس الامن بأى هجوم مسلح ، وكافة التدابير التى تتخذ لمقاومته ، وضرورة العدول عن هذه التدابير ، عند اتخاذ مجلس الامن اجراءاته الخاصة بالمحافظة على السلم والامن الدوليين . بل لقد أعلنت المادة السابعة من الميثاق صراحة : « لا تؤثر هذه المعاهدة ولا يجوز ان تفسر بأنها تؤثر بأى كيفية على حقوق الاطراف والتزاماتهم المنصوص عليها فى ميثاق الامم المتحدة لانهم من اعضائها ، ولا تعفى مجلس الامن من أهم مسئولياته وهى مسئولية المحافظة على السلم والامن الدولى » .

(ج) فروع الحلف :

١ - مجلس الاطلنطى :

ويتالف من ممثلى الدول الخمسة عشر الاعضاء ، فى شكل هيئة دولية دائمة تمثل فيها الحكومات بوزراء الخارجية ووزراء الدفاع ، أو الوزراء الآخرين طبقا لنوع الموضوعات المدرجة فى جدول الاعمال .

ويختص المجلس ببحث المسائل الخاصة بتنفيذ الميثاق ، وبصفة خاصة ما نصت عليه المادة الخامسة المتعلقة بالتعاون لصد الهجوم المسلح . ويتم تنظيم المجلس بطريقة تسمح بانعقاده فى كل لحظة ، وعلى وجه السرعة . وهو يجتمع سنويا فى دورة عادية ، فضلا عن الدورات غير العادية التى يعقدها بناء على طلب أغلبية الاعضاء . وتكون رئاسة المجلس بالتناوب بين ممثلى الدول وبحسب الترتيب الابجدى لاسماء الدول باللغة الانجليزية (على ان يتولى أول رئاسة وزير خارجية الولايات المتحدة) .

وجدير بالذكر أن المجلس قرر فى أعقاب فشل مغامرة العدوان الثلاثى على مصر عام ١٩٥٦ ، الذى اشترك فيه عضوان من اعضاء الحلف (المملكة المتحدة وفرنسا) ، دون رجوع الى باقى الاعضاء ، تشكيل لجنة

« المستشارين السياسيين » ، ضمانا لمزيد من التشاور فى المشكلات السياسية ، قبل اتخاذ مواقف فى مواجهتها .

وتصدر قرارات المجلس بالاجماع .

٢ ـ اللجنة العسكرية :

هى الهيئة العسكرية العليا للحلف ، وتتألف من رؤساء أركان حرب الدول الأعضاء ، عدا أيسلندا ، التى يمثلها أحد المدنيين .

وتختص اللجنة بالاشراف على الوحدات المسلحة التى تضعها الدول الاعضاء تحت تصرف الحلف . كما تصدر توصيات للمجلس . وهى تجتمع مرتين فى السنة عادة .

٣ ـ اللجنة التنفيذية الدائمة :

وتتكون من رؤساء أركان حرب الولايات المتحدة وانجلترا وفرنسا (١٣) ، أو من مندوبيهم . وهى مسئولة عن الادارة الاستراتيجية للحلف ، وتتولى توحيد الخطط التى تضعها القيادات العسكرية للمناطق . وتكون هذه القيادات مسئولة أمام هذه اللجنة . ويوجد ضابط اتصال بين اللجنة التنفيذية والمجلس .

٤ ـ قيادات المناطق :

هى القيادات العسكرية لمناطق الاطلنطى ، وأوروبا ، والمانش ، ويتفرع عنها قيادات أخرى لمناطق وسط أوروبا ، وشمالها ، وجنوبها ، والبحر الابيض المتوسط .

وتختص هذه القيادات باعداد وتنفيذ خطط الدفاع عن مناطقها ، وتحديد وتوزيع وتدريب القوات العسكرية الموضوعة تحت تصرف الحلف فى وقت السلم . وتكون قيادات المناطق مسئولة أمام اللجنة العسكرية واللجنة التنفيذية الدائمة .

---

(١٣) انسحبت فرنسا فى عام ١٩٦٦ من هذه اللجنة ، ومن كافة الهيئات العسكرية للحلف .

٥ — المؤتمـــر البرلمانى :

وهو هيئة غـــير رسمية ، لم يرد النص على انشائها فى ميثاق الحلف ، وانما انعقدت لاول مرة عام ١٩٥٥ ، ثم جرى العمل على انعقادها سنويا ، للتداول فى شئون الحلف ، واصدار توصيات بشأن نشاطه الى المجلس .

ويتكون المؤتمر من ممثلين عن برلمانات الدول الاعضاء فى الحلف .

٦ — الامانة العـــامة :

هى ادارة مدنية تتكون من أمين عام ، وأمناء مساعدين ، وعـــدد من الموظفين ، يعملون فى ادارات متخصصة . ويوجد الى جانب هـذه الامانة ادارات مدنية أخرى ، مثل منظمة شمال الاطلنطى للصيانة والتموين .

وتكون اجتماعات كل الفروع السابقة . كقاعدة عامة ، مغلقة . أما لغات العمل ، فهى الانجليزية والفرنسية .

ورغم أن التعاون العسكرى هو الهدف الرئيسى لحلف شمال الاطلنطى، الا انه اصدر مجموعة قرارات متعلقة بالتعاون الاقتصادى والعلمى والفنى ، واخرى متعلقة بوسائل حل المنازعات بالطرق السلمية من وساطة وتوفيق وتحـــكيم .

على أن الكثير من قرارات الحلف لم يلق نجاحا عنـد التنفيذ ، وانمـا على العكس عانى الحلف من خلافات شديدة بين اعضائه ، بسبب اختلاف وجهات نظرهم فى بعض المشكلات العالمية والاوروبية .

وقد كان لقرار فرنسا ، فى ١٠ مارس ١٩٦٦ ، بالانسحاب من المنظمات العسكرية للحلف (١٤) ، وتحللها من التزاماتها العسكرية ، وطلبها نقل قيادة الحلف ووحداته خارج أراضيها (١٥) ، أثر كبير فى اضـعاف الحلف (١٦) .

---

(١٤) مع استمرارها فى باقى مجالات النشاط .

(١٥) وقد تم بالفعل انسحاب القوات التابعة للحلف ونقل القيادة العامة العسكرية إلى مقرها الجديد فى بلجيكا ، فى أول ابريل ١٩٦٧ .

(١٦) يرجع انسحاب فرنسا من المنظمات العسكرية إلى رغبتها ، منذ عام ١٩٥٨ =

كما ترتب على قيام حرب ٦ أكتوبر ١٩٧٣ ، بين القوات المصرية والسورية، من ناحية ، والقوات الاسرائيلية ، من ناحية أخـــرى ، واعلان الولايات المتحدة ، على أثرها ، حالة التأهب فى قواعـد الحلف فى أوروبا ، ان ثارت الخلافات داخل الحلف نتيجة عدم تأييد دول السوق الاوروبية المشتركة الاعضاء فى الحلف لهذا الاجراء ، ورفض بعض الاعضاء الآخرين أن تستخدم قواعـــد الحلف الموجـــودة فى أراضيهم ، فى نقل السلاح الى القـــوات الاسرائيلية . وجدير بالذكر ان هذه الدول تسعى ، منذ حرب أكتـــوبر ١٩٧٣ ، الى مزيد من التقارب مع الدول العربية ، مما ساعد فى زيادة حدة التوتر داخل الحلف .

(٣) حلف البلقان :

(أ) نشأة الحلف :

يرجع بدء التفكير فى انشاء هـــذا الحلف الى فترة احتـــدام الخلافات بين الاتحاد السوفييتى ويوغوسلافيا ، بعد عام ١٩٤٨ . فقد سعت الولايات المتحدة الامريكية منذ هذا التاريخ الى ربط يوغوسلافيا بحلف الاطلنطى ، بطريق غير مباشر ، وذلك بضمها الى حلف يجمع بعض الدول الموالية لها ، الاعضاء فى حلف الاطلنطى . وتم توقيع معاهدة انشاء حلف البلقان بين كل من تركيا واليونان ويوغوسلافيا ، فى ٢٨ فبراير ١٩٥٣ ، بمدينة انقـــرة .

ويتكون ميثاق حلف البلقان من ديباجة وتسع مواد . وقد نص على أن مـــدة سريانه خمس سنوات .

(ب) أهداف الحلف ومبادئه :

١ — احترام الاعضاء لأهداف ومبادىء الامم المتحدة .

= فى أن يكون لها مركز ممتاز داخل الحلف ، وبصفة خاصة فى مسائل الطاقة الذرية ، ومعارضة الولايات المتحدة الأمريكية لهذه الرغبة . وقد حرصت فرنسا على أن تؤكد ، فى مذكرة الانسحاب ، أن الإجراء الذى قامت به « لا يتعارض مع عضويتها فى الحلف ، أو مع استعدادها للاشتراك فى العمليات العسكرية جنبا إلى جنب مع حلفائها ، إذا اقتضت الظروف ذلك فى المستقبل » . راجع د. عائشة راتب ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ١٤٥ ؛ د. محمد حافظ غانم ، « المنظمات الدولية » ١٩٦٧ ، ص ٣٥٢ ؛ د. محمد طلعت الغنيمى ، « الغنيمى الوجيز فى التنظيم الدولى — النظرية العامة » ، ١٩٧٥ ، ص ٩٣ هامش ١ . وانظر أيضاً :
Colliard (C.A.), «Institutions Internationales», Paris, 1967, p. 454.

٢ — تشاورهم فى جميع القضايا التى تمس المصالح المشتركة (١٧) .

٣ — فض المنازعات بالطرق السلمية .

٤ — عدم التدخل فى الشئون الداخلية للدول الاعضاء (١٨) .

٥ — القيام بجهود مشتركة لحفظ السلم والأمن فى المنطقة والاشتراك فى نظر القضايا المتعلقة بأمن الدول الاعضاء ، ومنها اتخاذ وسائل الدفاع المشترك فى حالة وقوع اى اعتداء على أحد الأطراف ، ولا يكون هذا الطرف سببا له (١٩) .

وقد وقع أعضاء الحلف معاهدة دفاع جديدة ، فى ٩ اغسطس ١٩٥٤ ، تدعمت بمقتضاها رابطة التحالف ، حيث نصت هذه المعاهدة على أن أى عدوان مسلح يقع على أحد الاعضاء أو بعضهم ، أو على اى جزء من اقاليمهم (٢٠) ، يعتبر اعتداء على جميع الاعضاء ، ويستتبع اتخاذ الاجراءات اللازمة للدفاع الجماعى . وقد تقرر أن تكون مدة سريان المعاهدة الجديدة عشرين سنة .

٦ — التعاون الثقافى والاقتصادى والفنى .

(جـ) فروع الحلف :

١ — المجلس الدائم :

ويضم وزراء خارجية الدول الثلاث الاعضاء ، وينعقد مرتين فى السنة ،

---

(١٧) المادة الأولى من الميثاق .

(١٨) المادة الخامسة من الميثاق .

(١٩) المادتان الثانية والثالثة من الميثاق . وقد أنشأت المادة السادسة من الميثاق علاقة بين هذا الحلف وحلف الأطلنطى ، عندما قررت أن الدول الأعضاء قد وافقت على التشاور فورا فيما بينها ، كلما تعرضت دولة حليفة لأى منهم — فى حلف دفاع مشترك — لعدوان مسلح .

(٢٠) مقتضى ذلك أن المعاهدة الجديدة لم تعن بأمن الدول المتعاقدة فحسب ، وإنما بأمن دول المنطقة ، بصفة عامة .

كمـا يجوز عقـد جلسات استثنائية ، اذا رأت حكومات الدول الاعضاء ضرورة لذلك . وتصدر قرارات المجلس بالاجماع .

٢ — السكرتارية الدائمة :

وهي تباشر العمل في حالة انفضاض اجتماعات المجلس .

واذا كان لحلف البلقان اهمية كبيـرة ، نظرا للقواعد البحرية والجوية الاستراتيجية الهامة التي تملكها تركيا واليـونان ، وباعتباره يقيم سدا حاجزا في طريق بعض الدول الشيوعية (بلغاريا ورومانيا والبانيا) ، الا أن ضعف التعاون الاقتصادي بين الدول الاعضاء ، واختلاف نظمها السياسية والاجتماعية ، الى جانب العداوات التاريخية ، القـديمة منها والحديثة ، بين هذه الدول ، أدى الى جمود الحلف منذ نشأته . ثم تعـرض الحلف للانهيار عندما أعلنت يوغوسلافيا منذ عام ١٩٥٥ نبذ سياسة الاحلاف ، واتباع سياسة الحياد الايجابي ، في حين استمرت تركيا واليونان عضوين في حلف الاطلنطي . ولم يباشر حلف البلقان نشاطا ذا بال ، بل ان اجتماعات المجلس الدائم والسكرتارية كانت نادرة .

(٤) حلف جنوب شرقي آسيا (مانيلا) :

(أ) نشأة الحلف :

تم توقيع ميثاق الحلف في مانيلا ، في ٢ سبتمبر ١٩٥٤ ، بين الولايات المتحدة وباكستان والفليبين وتايلاند واستراليا ونيوزيلندا وفرنسا والمملكة المتحدة . وأصبح الميثاق نافذا اعتبارا من ١٩ فبراير ١٩٥٥ ، بعد اكتمال اجراءات التصديق .

(ب) أهداف الحلف ومبادئه :

يعتبر الحلف ميثاق دفاع مشترك . وقد حرصت المادة ٦ منه على أن تؤكد عدم تعارضه مع ميثاق الامم المتحدة ، ووظائف الهيئة العالميـة في حفظ السلم والامن الدوليين . وأهم المبادىء التي يقوم عليها الحلف هي :

١ — التزام الدول الاعضـاء بمنع استخدام القوة ، أو التهديد بها ، وفض منازعاتهم الدولية بالطرق السلمية .

٢ ــ التزام الدول الاعضاء بالمحافظة على القدرات الفردية والجماعية ، للتصدى لأى هجوم مسلح ، والعمل على زيادة هذه القدرات .

٣ ــ التصدى لأى نشاط تخريبى موجه من الخارج ضد السلامة الاقليمية والاستقرار السياسى (٢١) .

٣ ــ اعتبار اى هجوم مسلح يقع على دولة عضو ، هجوما على الاعضاء جميعا ، ويقتضى مساعدة الدولة التى وقع عليها الهجوم .

(ج) فروع الحلف :

١ ــ المجلس :

ويتكون من ممثلى الدول الاعضاء ، ومهمته الاشراف على تنفيذ الميثاق، والتشاور فى الأحوال العسكرية الخاصة بمنطقة جنوب شرقى آسيا . ويجتمع المجلس عادة مرة كل عام .

٢ ــ المستشارون العسكريون :

وهم فريق من كبار الضباط فى الدول الاعضاء ، ويتولون وضع خطط تنسيق الاعمال الدفاعية . كما يقومون بتقديم تقارير الى المجلس بشأن المسائل العسكرية .

٣ ــ اللجان المتخصصة :

وتتكون من خبراء ، تتم دعوتهم من وقت لآخر ، لابداء الرأى فى مسائل التنمية الاجتماعية والثقافية والتربية والاقتصاد والاعلام والعمل والأمن (٢٢) .

وتكون اجتماعات الفروع السابقة مغلقة ، ولغة العمل بها هى اللغة الانجليزية .

---

(٢١) ويقصد مؤسسو الميثاق بذلك مناهضة النشاط الشيوعى .

(٢٢) أنشأ الحلف لجنة لشئون الأمن تضم خبراء متخصصين فى مقاومة الانقلابات .

وقد كان لسياسة الولايات المتحدة ، وتدخلها فى حرب فيتنام ، أثر كبير فى حدوث انقسام بين صفوف الدول الاعضاء فى الحلف. وقد واجه الحلف ازمة خطيرة ، عقب اجتماع مجلسه فى لنـدن ، فى ٧ مايو ١٩٦٥ ، عنـدما قررت فرنسا مقاطعـة جلساته ، ثم أعلنت فى ٢٨ مايو سنة ١٩٦٥ عزمها على الانسحاب النهائى منه ، وقد شاركت باكستان فى هذا الموقف (٢٣) . وفى ١٤ يوليو ١٩٧٢ ، اعلنت الاخيرة انسحابها من الحلف ، مما جعل أمر استمرار الحلف محل شك .

٤ — **الحلف المركزى : (Cento)**

(أ) نشأة الحلف :

حاول المعسكر الغربى اقامة حلف عسكرى ، للدفاع المشترك عن منطقة الشرق الأوسط . غير أن معارضة مصر الشديدة لقيام الاحلاف الاجنبية ، فى المنطقة ، جعلت تفكير الولايات المتحدة يتجه الى التركيز على ما يسمى « بالنطاق الشمالى » ، أى سلسلة البلاد الممتدة بين تركيا وباكستان ، التى تقبل الدخول فى اتفاقيات عسكرية ثنائية أو جماعية ، بدعوى قربها أكثر من غيرها من الخطر السوفييتى (٢٤) .

وفى عام ١٩٥٤ ، تم توقيع اتفاقيات عسكرية ثنائية بين تركيا وكل من باكستان وايران . ثم تم توقيع ميثاق دفاع مشترك ، فى ٢٤ فبراير سنة ١٩٥٥ ، بين تركيا والعراق ، اطلق عليه اسم « حلف بغـداد » . ويتكون الميثاق من ديباجة وثمانى مواد .

وقد نصت المادة السابعة من الميثاق على أن تكون مـدة سريانه خمس سنوات ، قابلة للتجديد ، ونصت المادة الخامسة منه على أن يكون مفتوحا لانضمام « أية دولة من دول الجامعة العربية ، وغيرها من الدول التى يهمها أمر السلم والأمن فى هذه المنطقة » .

---

(٢٣) ولم تشترك فرنسا وباكستان فى المناورات العسكرية للحلف ، التى تمت فى ١٩ مايو ١٩٦٦ .

(٢٤) راجع :

Wilson (D.), «Asia awakes, a continent in transition», 1970, p. 246-249.

وقد سارعت انجلترا الى الانضمام الى الحلف فى ٣٠ مارس ١٩٥٥ ، ثم انضمت اليه باكستان فى يونيـــو ١٩٥٥ ، وايران فى أكتوبر من نفس العـــام (٢٥) .

وعقد الحلف اول اجتماع له فى ٢٠ نوفمبر ١٩٥٥ فى بغداد ، تقرر فيه تشكيل سكرتارية دائمة للحلف مقرها عاصمة العراق (٢٦) .

(ب) أهداف الحلف ومبادئه :

١ ــ العمـــل وفق مبادىء الامم المتحدة ، وميثاق جامعـــة الدول العربيـــة .

٢ ــ فض المنازعات الدولية بالطرق السلمية (٢٧) .

٣ ــ عدم التدخل فى الشئون الداخلية للدول الاعضاء .

٤ ــ تعاون الدول لصيانة سلامتها والدفاع عن كيانها (٢٨) .

(ج) فروع الحلف :

للحلف مجلس دائم يتكون من وزراء يمثلون الدول الاعضـــاء ، ويعمل وفق لائحة نظام داخلى يقوم بوضعها (٢٩) . وتوجد فروع أخـــرى أهمها اللجنة العسكرية واللجنة الاقتصادية . ويتبع اللجنة الاخيرة أربع لجـان

---

(٢٥) وكان من المحتمل أن تنضم إلى الحلف دول أخرى عربية ، نتيجة الضغط الشديد عليها من الولايات المتحدة وبريطانيا ، لولا معارضة مصر لمثل هذا الانضمام ، ومهاجمتها له ، وللمشروعات المماثلة اللاحقة مثل مشروع « تمبلر » عام ١٩٥٥ ، ومشروع « ايزنهاور » عام ١٩٥٧

(٢٦) وتقرر فى الاجتماع اختيار عونى الخالدى ، العراقى الجنسية ، أمينا عاما للحلف . راجع د. أحمد سويلم العمرى ، « أصول العلاقات السياسية الدولية » ، ١٩٥٧ ، ص ٥٨٣ .

(٢٧) مادة ٣ من الميثاق .

(٢٨) المادتان الأولى والثانية من الميثاق .

(٢٩) تنص المادة ٦ من الميثاق على أن « يشكل مجلس دائم من الوزراء للعمل ضمن نطاق أهداف هذا الميثاق ، وذلك عندما يبلغ عدد الدول الأعضاء ما لا يقل عن أربعة . ويقوم المجلس بوضع لائحة نظامه الداخلية » .

فرعية ومجلس علمي يتولى الاشراف ، الى جانب اختصاصات اخــرى ، على مركز الابحاث النووية الذى انشىء فى طهران .

وجدير بالذكر ان الولايات المتحـدة قد انضمت ، فى عام ١٩٥٧ ، الى اللجان الفرعية فى حلف بغداد ، رغم عدم اشتراكها رسميا فى الحلف .

وقد فشل حلف بغداد فى تحقيق اهدافه ، نتيجة عدم استجابة الدول العربية له ، ثم لخروج العـراق منه بعد قيام ثورته فى ١٣ يوليـو سنة ١٩٥٨ . وقد أصبح الحلف يعرف منـذ ذلك التـاريخ ، باسم « الحلف المركزى » ، كما تم نقل مقره من بغداد الى انقره .

ثانيا ــ الأحلاف العسكرية فى المعسكر الشرقى :

ظلت نظم الدفاع المشترك فى المعسكر الشرقى مستندة ، بعـد انتهاء الحرب العالمية الثانية ، ولعدة سنوات ، الى مجموعة من الاتفاقيات الثنائية بين دول هذا المعسكر ، حتى شعرت بحتمية ابرام حلف جماعي مشترك فى مواجهة حلف الاطلنطى ، فأنشأت حلف وارسو فى عام ١٩٥٥ .

١ ــ الاتفاقيات العسكرية الثنائية :

نشأت منـذ عام ١٩٤٣ مجموعة اتفاقيات ثنائية عسكرية بين مختلف دول المعسكر الشرقى ، بهدف الدفاع المشترك ضـد العدوان ، والتشاور فى المسائل السياسية ، ودعم التعاون فى الشئون الاقتصادية .

وقام الاتحاد السوفييتى ، قبل أن تضع الحرب العالمية الثانية أوزارها ، بعقد اتفاقيات تحالف مع تشيكوسلوفاكيا فى ١٢ ديسمبر سنة ١٩٤٣ ، ومع يوغوسلافيا فى ١١ أبريل ١٩٤٥ ، ومع بولندا فى ٢١ ابريل ١٩٤٥ .

واتبعت يوغوسلافيا سياسة الأحلاف مع الدول المجاورة لها ، فأبرمت اتفاقيات تحالف مع بولندا فى ١٨ مارس ١٩٤٦ ، ومع تشيكوسلوفاكيا فى ٩ مايو ١٩٤٦ ، ومع بلغاريا فى ١٤ نوفمبر ١٩٤٧ ، ومع المجر فى ٨ ديسمبر ١٩٤٧ ، ومع رومانيا فى ١٩ ديسمبر ١٩٤٧ (٣٠) .

---

(٣٠) إلا أن يوغوسلافيا قررت فى عام ١٩٤٨ الانسحاب من المعاهدات السابقة ، بسبب خلافاتها مع الاتحاد السوفييتى .

وانتهجت سائر دول المعسكر الشرقى سياسة الاحلاف ، دعما للدفاع المشترك فيما بينها ، فعقدت ، على سبيل المثـــال ، اتفاقيات تحالف بين بلغاريا والبانيا فى ١٦ ديسمبر ١٩٤٧ ، وبين رومانيا والمجر فى ٢٤ ينـــاير ١٩٤٨ ، وبين تشيكوسلوفاكيا وبلغاريا فى ٢٣ ابريل ١٩٤٨ ، وبين المجـــر وتشيكوسلوفاكيا فى ١٦ ابريل ١٩٤٩ . وكانت مدة سريان هذه الاتفاقيات عشرين سنة ، قابلة للتجديد .

كما أبرم الاتحاد السوفييتى اتفاقيات عسكرية اخـــرى مع رومانيا فى ٤ فبراير ١٩٤٨ ، ومع المجـــر فى ١٨ فبراير ١٩٤٨ ، ومع بلغـــاريا فى ١٨ مارس ١٩٤٨ .

وكانت هذه الاتفاقيات الثنائية تتضمن الأسس الآتية :

١ ــ التعاون بين اطرافها فى الشئون الثقافية والاقتصادية .

٢ ــ تشاور الأطراف فى كل ما يتعلق بالمصالح المشتركة .

٣ ــ التزام كل طرف بعدم عقد أى تحالف أو الانضمام لأى تكتل يضر بالطرف الثـــانى .

٤ ــ المعونة العسكرية المتبادلة فى حالة وقوع عدوان من جانب المانيا الغربية او احدى الدول المتحالفة معها (أى الولايات المتحدة وباقى دول حلف شمال الاطلنطى) .

كذلك ابرم الاتحاد السوفييتى اتفاقية تحالف مع الصين ، فى ١٤ فبراير عام ١٩٥٠ ، الا أنها كانت مختلفة عن الاتفاقيات السابقة من حيث أنهـــا خاصة بصد العدوان الذى يمكن أن تقوم به اليابان ، او أى دولة اخـــرى متحالفة معها (الولايات المتحدة) ، كما ان مدة سريانها كانت ثلاثين سنة . على ان الانشقاق الذى حـــدث بين القطبين الشيوعيين ، أدى الى تجميد هـــذه الاتفاقية .

٢ ــ حلف وارسو :

(أ) نشأة الحلف :

حاول الاتحاد السوفييتي ، على أثر قيام حلف شمال الاطلنطي ، انشاء مشروع أمن قاصر على دول أوروبا وحدها ، بهدف اضعاف هذا الحلف . فتقدم بعدة اقتراحات ، الا انها لم تلق استجابة من المعسكر الغربي .

وفي نوفمبر ١٩٥٤ ، وجه الاتحاد السوفييتي الدعوة الى ثلاث وعشرين دولة أوروبية يتبادل معها التمثيل الدبلوماسي ، لعقد مؤتمر تدعى الى حضوره الولايات المتحدة ، لبحث مقتضيات الدفاع المشترك الاوروبي على ضوء توقيع اتفاقية باريس في ٢٣ أكتوبر ١٩٥٤ ، وما ترتب عليها من اعادة تسليح المانيا الغربية ، وانضمامها لاتحاد أوروبا الغربية ، ودخولها بالتالي في دائرة حلف شمال الاطلنطي .

وقد استجابت الدول الاوروبية في المعسكر الشرقي لهذه الدعوة ، وتم عقد المؤتمر في موسكو ، في الفترة من ٢٩ نوفمبر الى ٢ ديسمبر ١٩٥٤ . وفي ١٤ مايو ١٩٥٥ ، وقعت ألبانيا (٣١) وبلغاريا وتشيكوسلوفاكيا والمجر والمانيا الديمقراطية وبولندا ورومانيا والاتحاد السوفييتي ميثاق حلف وارسو ، تحت اسم « معاهدة الصداقة والتعاون والمعونة المتبادلة » (٣٢) .

وكان اشتراك المانيا الديموقراطية في الحلف ، على قدم المساواة مع باقي الدول الاخرى ، ردا على ادخال المانيا الغربية عضوا في حلف الاطلنطي .

ونص ميثاق حلف وارسو على أن يكون مفتوحا لانضمام كافة الدول المحبة للسلام ، بغض النظر عن نظمها السياسية والاجتماعية ، متى أعلنت استعدادها للاشتراك في جهود المحافظة على أمن وسلام الشعوب . ويشترط الاجماع لقبول عضوية الدولة الجديدة .

---

(٣١) انسحبت ألبانيا من الحلف ، في سبتمبر ١٩٦٨ ، نتيجة لخلافاتها مع الاتحاد السوفييتي .

(٣٢) لم يلغ الحلف الجديد الاتفاقيات العسكرية الثنائية ، وإنما جاء مكملا لها .

وجدير بالذكر أن ميثاق وارسو يشبه ، من حيث مضمون احكامه بل وصياغة مواده وترتيبها ، ميثاق الاطلنطى . كما أن مدة سريان كل من الميثاقين عشرون سنة ، وان كانت المادة ١٢ من ميثاق وارسو قد نصت على انتهاء الحلف ، فى حالة الاتفاق على معاهدة عامة للامن الجماعى الاوروبى .

(ب) اهداف الحلف ومبادئه :

١ ـ التزام الدول الاعضاء بحل المنازعات بالطرق السلمية (٣٣) .

٢ ـ عدم التدخل فى الشئون الداخلية للدول الاعضاء (٣٤) .

٣ ـ الالتزام بالتشاور فى المسائل الهامة المتصلة بصالح الأمن (سواء كانت أوروبية أو غير أوروبية) ، وتشجيع مواثيق عدم الاعتداء .

٤ ـ الالتزام بتقديم المساعدة ، اذا ما وقع هجوم مسلح فى أوروبا على احد الاعضاء ، على أن يتم ابلاغ مجلس الأمن بالتدابير التى يجرى اتخاذها (٣٥) .

٥ ـ العمل على دعم التعاون الاقتصادى والثقافى (٣٦) .

(ج) فروع الحلف :

١ ـ قيادة عسكرية مشتركة :

وتتولى الاشراف على القوات المسلحة التى تضعها الدول الاعضاء تحت تصرفها (٣٧) .

---

(٣٣) مادة أولى من الميثاق .

(٣٤) مادة ٨ من الميثاق .

(٣٥) مادة ٤ من الميثاق .

(٣٦) وقد قامت منظمة « الكوميكون » ، كسوق شيوعية مشتركة ، لربط اقتصاديات الدول الشيوعية بعضها ببعض ، من ناحية ، وبالاتحاد السوفييتى ، من ناحية أخرى ، قبل قيام حلف وارسو العسكرى .

(٣٧) مادة ٥ من الميثاق .

٢ ـ اللجنة السياسية الاستشارية :

وتجتمع مرتين سنويا على الأقل ، برئاسة ممثل كل دولة من الدول الاعضاء بالتناوب .

٣ ـ اللجنة الدائمة :

ومهتمها متابعة الشئون السياسية فيما بين أدوار انعقاد اللجنة السياسية الاستشارية ، وتقديم التوصيات اللازمة بشأنها .

٤ ـ السكرتارية :

وتمثل فيها كل الدول الاعضاء ، ويرأسها سكرتير عام ، ومقرها موسكو .

القسم الرابع

المنظمات المتخصصة

مقدمة

سعت الدول منذ القرن التاسع عشر ، وقبل التفكير في قيام تنظيم دولي يعنى بالمسائل السياسية ، الى انشاء تجمعات دولية تختص بدعم التعاون فيما بينها ، في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والفنية .

ونشأت ، قبل قيام عصبة الامم ، اتحادات دولية ، تتولى الاشراف على تنظيم الخدمات العامة الدولية ، وتحقيق التعاون الدولي في المجالات الفنية . ومن أمثلة هذه الاتحادات : اتحاد التلغراف الدولي (اتفاقية باريس في ١٧ مايو ١٨٦٥) ، واتحاد البريد العالمي (اتفاقية برن في ١٠ اكتوبر ١٨٧٤) ، والاتحاد الدولي للتعريفات الجمركية (اتفاقية بروكسل في ٥ يونيو ١٨٩٠) ، ومكتب الصحة الدولي (اتفاقية باريس في ٩ ديسمبر ١٩٠٧) . وبلغ عدد هذه الاتحادات الدولية ، عند قيام الحرب العالمية الأولى ، اكثر من خمسين اتحاداً .

على أن هذه الاتحادات لم تكن متماثلة من حيث ما تتمتع به من سلطات في مواجهة الدول الاعضاء . فبينما كان معظمها يقوم بدور مكتب الاتصال بين مختلف الادارات الفنية المتخصصة في الدول الاعضاء (١) ، بحيث يقتصر عملها على تقديم توصيات يوكل أمر تنفيذها الى هذه الادارات الوطنية نفسها ، أو اعداد مشروعات اتفاقيات ، لا تكتسب قوة الزامية الا بعد توقيع الاعضاء ، وتصديقها عليها ، كانت هناك بعض الاتحادات تتولى بنفسها مباشرة خدمات عامة ، نيابة عن الدول الاعضاء ، وتتمتع في مباشرتها لوظائفها بسلطات كبيرة . ومن أمثلة هذه الاتحادات الاخيرة ، اللجان النهرية الدولية ، واللجان الصحية الدولية ، واللجان المالية الدولية .

وفي أوائل القرن العشرين تأكدت اهمية دور الاتحادات الدولية ، وانه ، مع نشأة المنظمات السياسية العامة ، لابد من دعم هذه الاتحادات ، من

---

(١) مع اختلاف نظام العمل في كل اتحاد دولي عن الآخر .

ناحية ، وايجاد صلة بينها وبين المنظمات السياسية ، من ناحية أخرى . ذلك أن الأحداث ، وخاصة الحرب العالمية الأولى ، قد أثبتت أن الدعامة الأولى للسلام الحقيقي هي التعاون الدولي ، وبالتالي فان اقراره يتوقف على مدى النجاح في حل المشكلات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، أي أنه بمعنى آخر ، كلما زاد الاتصال بين أعضاء الأسرة الدولية في المجالات غير السياسية ، كلما زادت فرص حل المشكلات السياسية .

وقد حرص عهد عصبة الأمم على ان يؤكد دور العصبة في التعاون الاقتصادي والاجتماعي بين الدول ، وفي الاشراف على الاتحادات الدولية القائمة فعلا ، أو التي سيتم انشاؤها مستقبلا (٢) .

وجاء ميثاق الامم المتحدة ، فحدد بدوره التزامات على الدول ، بالتعاون مع الهيئة العالمية ، في دعم العلاقات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (٣) ، وأنشأ فرعا متخصصا مسئولا عن هذا التعاون ، هو المجلس الاقتصادي والاجتماعي . وفضلا عن ذلك ، فقد منح الميثاق الهيئة سلطة الاشراف على الاتحادات الدولية ، التي أصبح يطلق عليها ، عند توافر عناصر معينة ، « المنظمات المتخصصة » أو « الوكالات المتخصصة » المرتبطة بالامم المتحدة . وقد صار لهذه المنظمات دور محدد في التنظيم الدولي ، دعامته علاقة قوية بالهيئة العالمية ، تسمى علاقة الوصل (٤) .

وتوجد الآن ثلاث عشرة وكالة متخصصة ، مرتبطة بالامم المتحدة ، تلعب دورا متزايدا في مختلف نواحي النشاط الاقتصادي والاجتماعي والفني .

وسنتناول في فصل أول ، تعريف المنظمات المتخصصة المرتبطة بالامم المتحدة والعلاقة بينها وبين الهيئة العالمية ، وفي فصل ثان ، دراسة النظام القانوني لهذه المنظمات .

---

(٢) راجع المادتين ٢٣ و ٢٤ من عهد العصبة .

(٣) نصت المادة ٥٦ من الميثاق على أن « يتعهد جميع الأعضاء بأن يقوموا ، منفردين أو مشتركين ، بما يجب عليهم من عمل بالتعاون مع الهيئة لإدراك المقاصد المنصوص عليها في المادة الخامسة والخمسين .

(٤) خصص الميثاق الفصلين التاسع والعاشر لأحكام التعاون الدولي الاقتصادي والاجتماعي ، وحدد فيهما تعريف الوكالات المتخصصة ، مؤكدا ضرورة الوصل بين هذه الوكالات والهيئة العالمية ، وطرق هذا الوصل .

الفصل الأول

تعريف المنظمات المتخصصة والعلاقة بينها وبين الامم المتحدة

المبحث الأول
تعريف المنظمات المتخصصة المرتبطة بالامم المتحدة

المنظمات الدولية المتخصصة ، بصفة عامة ، هيئات تنشأ عن اتحـــاد ارادات عدة دول ، وتعمل على دعم التعاون الدولى فى مجال متخصص من المجالات الاقتصادية أو الاجتماعية أو الثقافية أو الفنية ، او تتولى تنظيم أداء خدمات دولية ، تمس المصالح المشتركة للدول الاعضاء فيها (١) .

أما المنظمات الدولية المتخصصة ، المرتبطة بالامم المتحدة ، فقد عرفتها المادة ١/٥٧ من ميثاق الامم المتحدة ، عندما ذكرت ان « الوكالات المختلفة التى تنشأ بمقتضى اتفـــاق بين الحكومات ، والتى تضطلع بمقتضى نظمها الاساسية بتبعات دولية واسعة فى الاقتصاد والاجتماع والثقافة والتعليم والصحة ، وما يتصل بذلك من الشئون ، يوصل بينها وبين الامم المتحدة ، وفقا لأحكام المادة ٦٣ » .

ويتبين من هذا التعريف ، أنه لابد من توافر عنـــاصر معينة فى المنظمة المتخصصة المرتبطة بالامم المتحدة هى :

١ ـ ان تنشأ بمقتضى اتفاق دولى حكومى :

فهذه المنظمات لا تنشأ الا بمقتضى اتفاقيـــات بين الدول (٢) ، وبحيث يتم التمثيل فيها على مستوى مندوبى الحكومات (٣) . ولذلك فانه يجب عدم الخلط بين المنظمات الدولية المتخصصة ، والمنظمات غير الحكومية التى

---

(١) مثل اللجان النهرية الدولية .

(٢) ومع ذلك فهناك منظمات تسمح بعضويتها الكاملة أو الناقصـــة (المنتسبة) لوحدات إقليمية لم تتوافر لها بعـــد عناصر الدولة ، مثل اليونسكو وهيئة الصحة العالميـــة .

تمثل تجمعات أفراد أو هيئات خاصة أو عامة . كما لا يجب الخلط بين هذه المنظمات ومنظمات اخرى تنشئها الامم المتحدة نفسها (الجمعية العامة فى معظم الاحوال) ، وتمنحها استقلالا نسبيا ، مثـل منظمة الامم المتحدة لاغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين ، وصـنـدوق الامم المتحدة لرعاية الطفـولة .

وتجدر الاشارة الى أن الاتفاقيات الدولية المنشئة للمنظمات المتخصصة اتفاقيات مرنة فيما يتعلق بتعديلها . فعلى سبيل المثال ، تقرر المادة ٢/٢٩ من دستور منظمة الأغـذية والزراعة ان أى تعـديل فى الميثاق لا ينشىء التزامات جديدة على عاتق الدول الاعضـاء ، يعد ساريا ونافـذا فور صدوره ، ما لم ينص على غير ذلك فى قرار التعديل ، كما تقـرر المادة ١٣ من دستور اليونسكو أن التعديلات التى ترد عليه ، دون أن تحدث تغييرا جوهريا فى أهداف المنظمة او تنشىء التزامات جـديدة على عاتق الدول الاعضاء ، تسرى فور موافقة ثلثى إعضـاء المؤتمـر العام ، دون حاجة لاشتراط تصديقات معينة .

٢ ــ أن تقوم بتبعات دولية واسعة فى الميادين غير السياسية (٤) :

فلا بد ان يكون اختصاص المنظمة اختصاصا واسعا شاملا ، يتيح لهـا الاشراف على التعاون الدولى ، فى احد مجالات الاقتصاد أو الاجتماع أو الثقافة أو التعليم أو الصحة ، أو غـير ذلك من الشئون غير السياسية . ويقتضى ذلك أن تضم المنظمة المتخصصة عددا كبـيرا من الدول يتيح لها مباشرة وظائفها على مستوى المجتمع الدولى كله .

وبناء على ذلك ، لا تعتبر من المنظمات المتخصصة ، المكاتب الدوليـة ذات الاختصاص الادارى المحدود ، أو المنظمات الاقليمية المتخصصة التى تقتصر عضويتها على عدد معين من الدول .

---

(٣) إلا أن هناك منظمات يتم فيها تمثيل مندوبى فئات اجتماعية إلى جانب مندوبى الحكومات ، مثل منظمة العمل الدولية .

(٤) لم تظهر عبارة « التى تضطلع بمقتضى نظمها الأساسية بتبعات دولية واسعة فى الاقتصاد والاجتماع والثقافة والتعليم والصحة » ، الواردة فى المادة ٥٧ ، فى مقترحات دومبرتون أوكس ، وإنما تقرر اضافتها أثناء أعمال مؤتمر سان فرانسيسكو .

٣ — ان يتم الوصل بينها وبين الامم المتحدة :

فقد جعلت الامم المتحدة من نفسها ، طبقا لاحكام الفقرة الرابعة من المادة الاولى من الميثاق ، مركزا لتنسيق نشاط الدول . ولما كانت المنظمات المتخصصة تباشر وظائف على مستوى كافة الدول ، كان طبيعيا أن ينص ميثاق الامم المتحدة على الوصل بين هذه المنظمات والهيئة العالمية ، بواسطة اتفاقات دولية ، يبرمها معها المجلس الاقتصادى والاجتماعى ، وتوافق عليها الجمعية العامة .

الشخصية القانونية الدولية للمنظمات المتخصصة :

تتمتع المنظمات المتخصصة بالشخصية القانونية الدولية ، طالما كانت لها ارادة ذاتية مستقلة عن ارادات الدول الاعضاء ، وذلك سواء اعترفت لها مواثيقها بهذه الشخصية ، وهو ما جرى عليه العمل فى غالب الأحوال ، أو لم تنص عليها صراحة .

وبناء على ذلك ، تتمتع هذه المنظمات بسلطة التصرف والتملك ، كما تستطيع ابرام الاتفاقيات الدولية ، والدخول فى علاقات خارجية مع الدول والمنظمات الدولية الاخرى ، فيما يتعلق بممارسة وظائفها . وفضلا عن ذلك ، فانها تتحمل مسئولية تصرفاتها الضارة التى قد تصيب الغير ، كما يمكنها أن تتقدم بمطالب دولية عما يلحقها ، أو يلحق موظفيها ، من ضرر نتيجة تصرفات اشخاص قانونية دولية :

وتتمتع المنظمات المتخصصة كذلك بالحصانات والامتيازات التى تتمتع بها المنظمات الدولية بصفة عامة . وهناك اتفاقية خاصة بمزايا وحصانات الوكالات المتخصصة ، اقرتها الجمعية العامة للامم المتحدة فى ٢١ نوفمبر ١٩٤٧ . كما عقدت الوكالة الدولية للطاقة الذرية ، فى أول يونيو ١٩٥٩ ، اتفاقية خاصة بحصاناتها وامتيازاتها ، لا تختلف فى مضمونها عن الاتفاقية العامة للوكالات المتخصصة . وفضلا عن ذلك فان اتفاقات المقر بين الوكالات المتخصصة ودول المقر ، تنص على عدة مزايا وحصانات ، تتعلق بحرمة دور الوكالات ومكاتبها ، وعدم جواز دخولها الا باذن ، وتمتعها بالحصانات القضائية والمزايا المالية . ومن أمثلة هذه الاتفاقات ، اتفاق المقر بين منظمة

الطيران المدنى الدولية وكندا ، واتفاق المقر بين الوكالة الدوليـــة للطاقة الذرية والنمسا ، واتفاق المقر بين منظمة الصحة العالمية وسويسرا .

المبحث الثـــانى

العلاقة بين المنظمات المتخصصة والامم المتحدة

اذا كان تطور العـــلاقات الدوليـــة قد أدى إلى تزايد دور المنظمات المتخصصة ، فقد دفع هـــذا الوضع المنظمات السياسية الى ضرورة ربط المنظمات المتخصصة بها ، والاشراف على انشطتها .

وعنـــدما قررت المادة ٢٣ من عهـــد عصبة الامم اشراف العصبة على الاتحادات الدولية السابقة عليها وتلك التى قد تنشأ فى المستقبل ، أبدى البعض تخوفه من ان يؤدى ذلك الى امتداد الصراعات السياسية داخل هذه الهيئات ، مما قد يؤثر على فاعليتها . ولكن العصبة حرصت على الا يتجاوز حق الاشراف حدود التعاون المثمر مع الاتحادات الدولية ، وضمان التنسيق فيما بينها ، دون محـــاولة المساس باســـتقلالها . وقد لعبت الاتحادات الدولية السابقة على انشاء العصبة ، وتلك التى نشأت بعدها ، مثل مكتب العمل الدولى (١٩١٩) ، وبنك التسويات الدولية (١٩٢٩) ، دورا ملحوظا فى فترة ما بين الحربين .

واثناء الاعمال التحضيرية للامم المتحدة ، وحرصا من مؤسسى الهيئـــة العالمية على أن يجعلوا منها محورا لمختلف مجالات التعاون الدولى ، تأكد الاحساس بأهميـــة دور المنظمات المتخصصة ومسئولياتها الواســـعة فى مجالات التعاون غير السياسية ، وبالتالى حتمية الربط الوثيق بينها وبين الهيئة العالمية . وانشأ ميثاق الامم المتحدة علاقة الوصل ، بهدف تحقيق نوع من الاشراف للهيئة العالمية على نشاط الوكالات المتخصصة ، مع عدم المساس ، فى نفس الوقت ، باستقلال هـــذه الوكالات حتى ينأى بها عن الصراعات السياسية ، ويهيىء فرصة اتساع مجال العضوية فيها لكل دول العالم ، حتى الدول غير الاعضاء بالهيئة العالمية .

ولما كانت المـــادة ٥٩ من ميثاق الامم المتحدة تنص على قيـــام الهيئة العالمية ، اذا ما دعت الحاجة ، بالدعـــوة الى اجراء مفاوضات بين الدول المعنية بهدف انشاء أية وكالة متخصصة ، تحقيقا لاهداف التعاون الدولى

الاقتصادى والاجتماعى والثقافى ، فقــد قامت الامم المتحدة بالفعل بانشاء وكالات متخصصة ، لم تكن موجودة قبل قيام الهيئة العالمية . كما قامت الامم المتحدة ، منذ عام ١٩٤٦ ، عن طريق المجلس الاقتصادى والاجتماعى . بعقد اتفاقات وصل بينها وبين هذه الوكالات الجديدة ، وغيرها من الوكالات السابقة على وجودها ، اعمالا للمادة ٦٣ من الميثاق ، التى تقرر :

« ١ — للمجلس الاقتصــادى والاجتماعى أن يضــع اتفاقات مع اى وكالة من الوكالات المشار اليها فى المادة السابعة والخمسين ، تحدد الشروط التى بمقتضاها يوصل بينها وبين الامم المتحدة ، وتعرض هذه الاتفاقات على الجمعية العامة للموافقة عليها .

٢ — وله أن ينسق بين أوجــه نشــاط الوكالات المتخصصة ، عن طريق التشاور معها ، وتقديم توصياته اليها والى الجمعية العامة ، واعضاء الامم المتحدة » .

وقد وافقت الجمعية العامة ، بقرارها رقم ٥٠ ، فى ديسمبر ١٩٤٦ ، على اتفاقات الوصل مع منظمة العمل الدولية ، ومنظمة الأغذية والزراعة واليونسكو ، ومنظمة الطيران المدنى الدولية ، ووافقت بقرارها رقم ١٢٤ ، فى نوفمبر ١٩٤٧ ، على اتفاقات الوصل مع منظمة الصحة العالمية ، واتحاد البريد العالمى ، والاتحاد الدولى للمواصلات السلكية واللاسلكية ، والبنك الدولى للانشاء والتعمــير ، وصــندوق النقد الدولى ، ووافقت بقرارها رقم ٢٠٤ ، فى عام ١٩٤٨ ، على اتفــاق الوصل مع المنظمة الاستشارية الحكومية للملاحة البحرية .

قد جاءت هــذه الاتفاقات متشــابهة لكافة الوكالات ، باستثناء البنـك الدولى للانشاء والتعمير ، وصندوق النقد الدولى ، اللذين وضعت لهمـا أحكام مختلفة ، مراعاة لوضعهما الخاص .

ولا تنال اتفاقات الوصــل من الشخصية القانونية المستقلة للوكالات المتخصصة (٥) . وهى سند العلاقة التى يمكن أن تنشأ بين الامم المتحدة

وهذه الوكالات ، بمعنى أن هذه العلاقة لا تنشأ الا بمقتضى هذه الاتفاقات، وفى الحدود التى تقرها .

وتتضمن اتفاقات الوصل ، بصفة عامة ، القواعد الآتية :

١ — يكون المجلس الاقتصادى والاجتماعى الجهاز المسئول عن ربط الوكالات المتخصصة بالامم المتحدة ، وعن التنسيق بين انشطة هذه الوكالات ، لتجنب التعارض والمنافسة فيما بينها ، وذلك عن طريق تقديم التوصيات لهذه الوكالات ، وللجمعية العامة ، ولاعضاء الامم المتحدة .

٢ — يكون للامم المتحدة حق اصدار توصيات للوكالات المتخصصة بشأن مجالات نشاطها ، ونظام عملها ، ولوائحها المالية .

٣ — يكون لكل من الوكالات المتخصصة والامم المتحدة حق تبادل الممثلين (المراقبين) ، الذين يكون لهم حق حضور الاجتماعات والمناقشة وتبادل الوثائق والمعلومات ، وتقديم المقترحات ، دون حق التصويت .

٤ — يستعيين مجلس الوصاية ، كلما كان ذلك مناسبا ، بالوكالات المتخصصة فى كل ما يضطلع به من مهام (٦) .

٥ — تلتزم الوكالات المتخصصة ، بمعاونة مجلس الامن ، فى تنفيذ الجزاءات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، التى يمكن أن يقررها المجلس فى حالات الاخلال بالسلم ووقوع العدوان (٧) .

٦ — تلتزم الوكالات المتخصصة بتقديم تقارير دورية الى المجلس

---

(٥) لذلك تختلف العضوية بهذه الوكالات عن العضوية فى الأمم المتحدة . وهناك بالفعل وكالات تضم دولا ليست أعضاء بالأمم المتحدة ، مثال ذلك ڤيتنام الجنوبية فهى عضو فى منظمة الصحة العالمية ومنظمة العمل الدولية واليونسكو ، وامارة موناكو العضو فى منظمة الصحة العالمية واليونسكو واتحاد البريد العالمى .

(٦) مادة ٩١ من ميثاق الأمم المتحدة .

(٧) مادة ٢/٤٨ من الميثاق .

الاقتصـــادي والاجتماعي ، بشأن نشاطها والخطوات التى اتخذتها لتنفيذ توصيات المجلس والجمعية العامة (٨) . كما تلتزم بتقديم تقارير الى مجلس الامن والمجلس الاقتصادي والاجتماعي ، كلما كان ذلك ملائما .

٧ ــ تلتزم الوكالات المتخصصة بعرض ميزانياتها على الجمعية العامة لدراستها وابداء الملاحظات عليها (٩) .

٨ ــ تملك الوكالات المتخصصة ، اذا اذنت لها الجمعية العـــامة ، ان تطلب من محكمة العدل الدولية افتاءها فيما يعرض لها من مسائل قانونية ، بشـــأن مباشرتها لوظائفها (١٠) .

واذا كان تطبيق اتفاقات الوصل لا يثير عادة كثـــيرا من الصعوبات ، الا أن من الظواهر الحديثة لنتائج العـــلاقة بين الامم المتحدة والوكالات المتخصصة ، رغبة هذه الوكالات فى تأكيد استقلالها ، وعـــدم خضوعها للاعتبارات السياسية التى تؤثر فى نشاط الامم المتحدة . كما أن الممارســـة العملية قد ابرزت بعض نواحى التعارض بين مشروعات الوكالات المتخصصة وبعض فروع الامم المتحدة ، او بين مشروعات الوكالات نفسها ، مما دفع الهيئة العالمية الى انشاء لجنة ادارية للتنسيق ، تتألف من الامين العـــام للامم المتحدة ومديرى الوكالات المتخصصة ، بهدف التوفيق بين مختلف المشروعات . وتقدم هذه اللجنة تقارير عن نشاط هذه الوكالات ، وأوضاعها المالية ، ونظمها الادارية ، مرفقـــة بها التقارير السنوية للوكالات ، الى المجلس الاقتصادى والاجتماعى .

---

(٨) باستثناء الوكالة الدولية للطاقة الذرية التى تقدم تقاريرها الدورية للجمعية العـــامة .

(٩) لا يسرى هذا الالتزام بالنسبة للبنك الدولى للإنشاء والتعمير وصندوق النقد الدولى .

(١٠) مادة ٩٦/٢ من ميثاق الأمم المتحدة .

الفصل الثاني

النظام القانوني للمنظمات المتخصصة المرتبطة بالأمم المتحدة

تعددت ، منذ انتهاء الحرب العالميـــة الثانية ، الوكالات المتخصصة ، المرتبطة بالامم المتحدة بواسطة اتفاقات وصل ، والتى امتـــد نشاطها الى مختلف مجالات التعاون الدولى غير السياسية . كما نشأت الوكالة الدولية للطاقة الذرية تحت رعاية الامم المتحدة ، فى عام ١٩٥٧ (١) . وتتمتع هذه الوكالة بوضع خاص ، لانها على عكس باقى الوكالات ، لا تخضـــع ، فى علاقاتها بالامم المتحدة ، لقاعدة الوصل عن طريق المجلس الاقتصـــادى والاجتماعى ، وانما ترتبط مباشرة بالجمعية العامة ، وتقدم تقارير سنوية اليها ، أو الى مجلس الامن ، أو المجلس الاقتصـــادى والاجتمـــاعى حسب الأحـــوال .

ويختلف النظام القانونى للوكالات المتخصصة من حيث أسلوب نشأتها ، ونظام العضـــوية فيها ، واختصاصاتها ، وفروعها الرئيسية والثانوية ، وقواعد التصويت فيها ، ونظام تعديل الاتفاقيات المنشئة لها ، وفقا لمـــا يقـــرره ميثاق كل منظمة ، الا انها تخضـــع ، شأنها فى ذلك شأن كافة المنظمات الدولية ، فيما لم يرد فيه نص خاص فى ميثاقها ، لاحكام النظرية العامة للمنظمات الدولية .

وجدير بالذكر أن الاتحاد السوفييتى وغالبية دول الكتلة الشرقية قـــد رفضت الانضمام إلى عضوية الوكالات المتخصصة ، ذات الطابع الاقتصادى

---

(١) وذلك إلى جانب أربع هيئات جديدة تفرعت عن الجمعية العامة ، ولكنها تتمتع بادارة منفصلة وميزانية مستقلة ، تسهم الدول فى تكوينها ، وهى البرنامج الموسع للمعونة الفنية (EPTA) ، وصندوق الأمم المتحدة الخاص (UNSF) ، وصندوق الأمم المتحدة لرعاية الطفولة (UNICEF) ، والبرنامج العالمى للأغذية (WFP) .

أو المالى ، وذلك بسبب طبيعة نظم هذه البلاد الاقتصادية والنقدية ، التى لا تتفق مع نظام هذه الوكالات (٢) .

وسنتناول ، بايجاز ، عرض النظام القانونى لمختلف الوكالات المتخصصة المرتبطة بالأمم المتحدة .

(١) منظمة العمل الدولية :

Organisation Internationale du Travail (OIT — ILO)

(أ) نشأة المنظمة :

بدأت المحاولات الأولى لانشاء تنظيم دولى للعمل ، فى أوائل القرن التاسع عشر ، فى شكل محاولات غير رسمية يقوم بها الأفراد ، مثل مقترحات « روبرت أوين » (Robert Owen) عام ١٨١٨ ، ومقترحات « ادولف بلانكى » (Adolphe Blanqui) عام ١٨٣٩ ، وما قام به ، فى ١٨٤١ ، « دانييل لوجران » (Daniel Le grand) حماية لصغار العمال ، من توجيه الدعوة الى الحكومات لتطبيق قانون موحد بشأن تحديد ساعات عمل الأطفال . ثم تلا المجهودات الفردية مجهودات جماعية ، مثل مؤتمر بروكسل الذى انعقد عام ١٨٥٦ لبحث وسائل تحسين ظروف العمل فى مختلف الدول ، ومؤتمر جنيف عام ١٨٦٦ الذى عقدته الجمعية الدولية التى انشأها العمال لرعاية مصالحهم .

وقامت أول محاولة دبلوماسية لاقامة تنظيم دولى للعمل ، عندما وجهت سويسرا فى عام ١٨٨١ الدعوة لعقد مؤتمر تحضره الدول الصناعية الكبرى بهدف انشاء تشريع موحد للعمل ، الا أن دعوتها لم تلق أى استجابة . ثم انعقد فى برلين فى عام ١٨٩٠ مؤتمر دولى حكومى ، حضره مندوبو اثنتى

---

(٢) وقد أعلن الاتحاد السوفييتى ، عند رفضه الانضمام إلى البنك الدولى للإنشاء والتعمير وصندوق النقد الدولى ، أن هاتين الوكالتين تعتبران وسيلتين من وسائل الاحتكار الغربية . كما برر عدم الانضمام إلى الاتفاق العام الخاص بالتعريفات الجمركية والتجارة (الجات) ، بأنه لا يعدو أن يكون ، من وجهة نظر الكتلة الشرقية ، وسيلة لتوسيع نطاق التجارة الأمريكية .

عشرة دولة أوروبية ، واصـــدر عدة توصيات متعلقة بالراحة الاسبوعية ونظام عمل الأطفال والنساء والعمل فى المناجم . كمـــا قرر مؤتمر دولى آخـــر عقد فى باريس فى عام ١٩٠٠ انشاء الاتحاد الدولى للحماية القانونية للعمال (٣) ، وأن يكون لهذا الاتحاد جهاز تنفيذى هو المكتب الدولى للعمل . ورغم أن الاتحاد كان منظمة غــير حكومية الا أنه كان للحكومات أن تعين ممثلين لها فيه . وقد حظى هذا الاتحاد بتأييد الحكومات ونقابات العمال فى مختلف الدول (٤) .

وفى ٢٥ يناير ١٩١٩ قرر مؤتمـــر السلام التمهيدى تشكيل لجنـــة « التشريع الدولى للعمل » ، مكونة من خمسة عشر عضوا ، تختص بدراسة وسائل حماية العمل والعمال وشكل التنظيم الدولى المقترح . وقد شارك فى أعمال اللجنة ، لأول مرة فى تاريخ العلاقات السياسية الدولية المعاصرة ، ممثلون عن العمال . وقدمت اللجنة الى مؤتمر السلام مشروع انشاء منظمة دولية للعمل ، وافق المؤتمر عليه فى ١٩ أبريل ١٩١٩ ، بعد تغييرات طفيفة ، ليصبح القسم الثالث عشر من اتفاقيات فرساى (المواد من ٣٨٧ الى ٤٢٧) ، تحت عنوان « العمل » . وتقرر ان تكون جنيف المقـــر الرئيسى للمنظمة ، وان يتم عقد مؤتمر دولى للعمل فى واشنطن ، فى ٢٩ أكتوبر ١٩١٩ (٥) .

ورغم أن نصوص ميثاق منظمة العمل الدولية جاءت فى أحـــد أقسام اتفاقيات فرساى للسلام ، باعتبار ان هذه المنظمة وكذا المحكمة الدائمـــة للعدل الدولى ترتبطان بعصبة الامم (٦) ، الا أن منظمة العمل الدولية بدأت حياتها قبل أن تخرج عصبة الامم نفسها الى حيز الوجود ، حيث لم يكن

---

(٣) «L'Association internationale pour la protection légale des travailleurs».

(٤) كانت مدينة بازل بسويسرا مقر هذا الاتحاد — راجع د. محمد طلعت الغنيمى ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٩٣٦ .

(٥) راجع :

Scelle (G.), «L'Organisation internationale du travail et le Bureau international du travail», Paris, 1930; Courtin (R.), «L'Organisation permanente du travail», Paris, 1923.

(٦) دون أن تكونان فرعين لها . وقد تضمنت البنود ٣٩١ ، ٣٩٢ ، ٣٩٨ ، ٣٩٩ من اتفاقيات فرساى أسس الربط بين العصبة ومنظمة العمل الدولية .

قد تم التصديق بعد على ميثاقها ؛ بل ان مؤتمر العمل الدولى انعقد للمرة الأولى - فى واشنطن - فى الوقت الذى كان فيه عهد العصبة محل جدل داخل الكونجرس الأمريكى . كما ان عضوية العصبة لم تكن شرطا للانضمام للمنظمة . وقد استمرت الصين والبرازيل وهايتى وبيرو وفنزويلا والمجر فى عضوية المنظمة ، بعد انسحابهم من عصبة الامم . كما انضمت الولايات المتحدة - التى لم تدخل العصبة أصلا - الى منظمة العمل الدولية فى عام ١٩٣٤ . وفضلا عن ذلك فان المنظمة لم تخضع ، على عكس الاتحادات الدولية القائمة حينذاك ، لسلطات عصبة الامم .

وعند انهيار العصبة فى أعقاب الحرب العالمية الثانية ، استمرت المنظمة فى مباشرة نشاطها ، حيث قرر مؤتمر مونتريال عام ١٩٤٦ ، اعتبار نصوص القسم الثالث عشر من اتفاقيات فرساى منفصلة عن عهد العصبة .

وبعد قيام الامم المتحدة ، تم ابرام اتفاق بين منظمة العمل الدولية والهيئة العالمية فى عام ١٩٤٦ اعترفت بمقتضاه الامم المتحدة بمنظمة العمل الدولية كوكالة متخصصة ، تتولى مسئولية تحقيق أهدافها المبينة فى دستورها . وكانت منظمة العمل الدولية بهذا الاتفاق أول وكالة متخصصة ترتبط بالامم المتحدة (٧) .

واذا لم يكن قد طرأ على دستور منظمة العمل الدولية ، كما ورد فى اتفاقيات فرساى للسلام سوى بعض التعديلات الطفيفة ، فان من اهم التطورات اللاحقة لهذا الدستور ، صدور ما يسمى « باعلان فيلادلفيا » فى ١٠ مايو ١٩٤٤ ، الذى حل محل المادة ٤٢٧ فى اتفاقيات السلام ، وتم ادماجه فى النص الاصلى لدستور المنظمة ، ليصبح جزءا منه . وقد صدر هذا الاعلان عن المؤتمر العام للعمل الدولى الذى انعقد فى « فيلادلفيا » عام ١٩٤٤ ، مؤكدا ان العمل ليس سلعة ، وانه لا بد من كفالة حرية التعبير ، وتأليف الجمعيات ، والعمل من اجل رفاهية البشر ، بغض النظر عن الوانهم أو معتقداتهم أو جنسياتهم .

---

(٧) راجع :
Touscoz (J.), Juris-Classeur de droit international, Fasc, 145, 1972, p. 4-5.

(ب) أهداف المنظمة :

لم يرد فى دستور منظمة العمل الدولية تحديد لأهدافها ، الا أنه يمكن استخلاص هذه الأهداف من ديباجة الدستور التى قررت فى عبارات عامة أن السلام العالمى والدائم لا يمكن أن يقوم الا على أساس العدالة الاجتماعية ، وانه لابد من العمل على رفع مستوى معيشة العمال ، واستقرار الحياة الاقتصادية والاجتماعية . وتعمل المنظمة ، تحقيقا لذلك ، على أن تشترك الحكومات والعمال واصحاب الأعمال فى اقرار مقترحات لوضع حد أدنى للمستويات الدولية للعمل ، وفى اعداد اتفاقيات دولية خاصة بأجور العمال ، وساعات العمل ، والحد الأدنى لسن العامل ، وسلامة العمال وتعويضهم عن اصابات العمل ، وحرية الاجتماعات والتنظيم النقابى ، والتأمين الاجتماعى (٨) . كما تقوم المنظمة بجمع البيانات والاحصاءات الخاصة بالعمل وتطور مشكلات العمال ، وتقدم المعونة الفنية لاعضائها فى شكل دراسات وتقديم خبراء ومنح دراسية وانشاء مراكز تدريب فى شئون العمل .

(جـ) العضوية فى المنظمة :

كان عدد الدول الأصلية فى منظمة العمل الدولية تسعا وعشرين دولة ، هى الدول الاعضاء الأصلية فى عصبة الامم (٩) . ثم توالى الانضمام الى المنظمة من الدول الاعضاء فى العصبة (١٠) أو غير الاعضاء بها (١١) ، حتى بلغ عدد أعضاء المنظمة عام ١٩٣٤ ، اثنتين وستين دولة .

وقد تمت الموافقة فى عام ١٩٤٥ على تعديل المادة الأولى من دستور

---

(٨) وقد أوردت ديباجة الدستور ، على سبيل المثال لا الحصر ، بعض المبادىء التى يجب مراعاتها تحقيقاً لهذه الأهداف ، ومنها مبدأ تنظيم ساعات العمل اليومية والأسبوعية ، والقضاء على البطالة ، وحماية الأطفال والنساء ، والأجر المتكافىء عن العمل المتكافىء .

(٩) تم قبول ألمانيا عضوا فى المنظمة رغم عدم عضويتها فى العصبة ، بمقتضى قرار مؤتمر العمل الدولى فى واشنطن فى ٢٩ أكتوبر ١٩١٩ .

(١٠) مثال ذلك الاتحاد السوفييتى فى عام ١٩٣٤ .

(١١) مثال ذلك الولايات المتحدة الأمريكية فى عام ١٩٣٤ ، ومصر فى عام ١٩٣٦ .

المنظمة الخاصة بالعضوية ، بحيث تتكون من الدول التى كانت لها هـذه الصفة فى نوفمبر ١٩٤٥ ، والدول الاعضاء فى الامم المتحدة ، اذا ما اخطرت المدير العام لمكتب العمل الدولى بقبولها الصريح لدستور المنظمة ، فضلا عن اى دولة يقرر المؤتمر العام للمنظمة قبولها بأغلبية ثلثى الحاضرين . وقد زاد عدد الدول الاعضاء منذ هذا التعديل زيادة كبيرة ، نتيجة استقلال عدد كبير من الدول الافريقية والآسيوية (١٢) .

ويجيز دستور المنظمة للدول الاعضاء حق الانسحاب منها ، بشرط أن يتم اخطار المنظمة بذلك قبل سنتين من تاريخ التنفيذ ، وأن يكون العضو قد أوفى بجميع التزاماته المترتبة على عضويته خلال هذه المدة (١٣) .

ولم يكن دستور المنظمة يتضمن ، عند نشأته ، نصوصا خاصة بالايقاف أو الفصل من العضوية ، الا أنه أجرى تعديل عليه فى ٩ يوليو ١٩٦٤ ، وأصبح نافذا فى سبتمبر ١٩٦٧ ، تضمن اضافة نص ، هو الفقرة السادسة من المـادة الأولى ، يقضى بأنه يجوز للمؤتمر العام بأغلبية ثلثى المندوبين الذين حضروا الدورة ، على أن يكون من بينهم ثلثا مندوبى الحكومات الحاضرين والمشتركين فى التصويت ، أن يطرد من عضوية المنظمة أى عضو فى الامم المتحدة ، يكون قد حرم من ممارسة حقوق ومزايا عضوية الهيئة العالمية . كما يجوز للمؤتمر العام أن يوقف عن ممارسة حقوق ومزايا العضوية اى عضو تكون الامم المتحدة قد اتخذت حياله اجراءا مماثلا .

(د) فروع المنظمة :

١ — المؤتمر العـام :

هو السلطة العليا فى المنظمة . ويتم تشكيله بطريقة فريدة من نوعها فى المنظمات الدولية ، ذلك انه رغم الصفة الحكومية لهذه المنظمة ، فان هذا

---

(١٢) بلغ عدد الدول الأعضاء فى عام ١٩٧٠ ، مائة وعشرين دولة ، من بينها الاتحاد السوفييتى والدول الاشتراكية . وقد عاد الاتحاد السوفييتى إلى عضوية المنظمة عام ١٩٥٤ ، بعد أن كان قد انسحب منها فى عام ١٩٣٩ . راجع :

Valticos (N.), «Droit international du travail», Paris, 1970, p. 93.

(١٣) مادة ١/٥ .

المؤتمر يتكون من مندوبين عن العمال وآخرين عن أصحاب الاعمال ، الى جانب مندوبى الحكومات (١٤) ؛ وذلك على أساس أن يمثل كل دولة عضو مندوبان عن الحكومة ، ومندوب عن العمال ، ومندوب عن أصحاب الأعمال (١٥) .

ويعين المؤتمر رئيسه وثلاثة نواب له ، وينشيء اللجان المتخصصة اللازمة لدراسة الموضوعات المعروضة عليه ، كما يقوم بوضع لوائح العمل الداخلية .

ويختص المؤتمر العام بانتخاب أعضاء مجلس الادارة ، واقرار الميزانية ، ومناقشة السياسة العامة للمنظمة ومختلف أوجه نشاطها ، الا أن وظيفته الرئيسية هى مناقشة مشروعات « اتفاقيات » و « توصيات » العمل الدولية ، والاقتراع عليها بأغلبية الثلثين . ولا تعتبر الاتفاقيات والتوصيات ملزمة للدول الاعضاء بمجرد اقرارها ، وانما تكون هذه الدول ملزمة بعرضها على السلطات الداخلية المختصة . ولذلك فانه لا يمكن التسليم بما ينادى به البعض من اعتبار النصوص الصادرة عن المؤتمر فى حد ذاتها « تشريعا دوليا » ، اذ ان تدخل الدول يظل ضروريا لتحولها الى نصوص قانونية وضعية .

ويجتمع المؤتمر العام مرة ، على الأقل ، كل سنة (١٦) .

٢ — مجلس الادارة :

ويتكون من ثمانية وأربعين عضوا ، منهم اربعة وعشرون يمثلون الحكومات (على أن يكون من بينهم عشرة أعضاء يمثلون أهم الدول الصناعية وعضوان يمثلان أهم الدول الزراعية) ، واثنا عشر يمثلون

---

(١٤) ولا يتقيد مندوبو العمال أومندوبو أصحاب الأعمال برأى مندوبى الحكومة .

(١٥) ويتم انتخاب ممثلى العمال وأصحاب الأعمال بواسطة التنظيمات المهنية الأكثر تمثيلا للعمال وأصحاب الأعمال داخل كل دولة ، وبالاتفاق مع الحكومات المعنية .

(١٦) خلال شهر يوليو عادة ، ولمدة ثلاثة أسابيع .

العمال ، واثنا عشر يمثلون أصحاب الأعمال (١٧) . ومدة العضوية ثلاث سنوات .

ويختار مجلس الادارة رئيسا له ، عادة ما يكون من بين ممثلى الحكومات ، كما يختار نائبين للرئيس احدهما يمثل العمال ، والآخر يمثل أصحاب الأعمال .

ويتولى المجلس الاشراف على مكتب العمل الدولى واعمال اللجان الرئيسية والفرعية المختلفة . وهو الذى يتولى اعداد جدول أعمال المؤتمر العام ومتابعة تنفيذ قراراته ، فضلا عن متابعته للدول فى تطبيقها لاتفاقيات وتوصيات العمل المختلفة .

٣ — مكتب العمل الدولى :

هو سكرتارية المنظمة الدائمة ، ويرأسه مدير عام يتم تعيينه بواسطة مجلس الادارة .

ويختص المكتب بالاعداد الفنى لاجتماعات المؤتمر العام ومجلس الادارة . كما يتولى جمع المعلومات الخاصة بموضوعات العمل ونشرها ، ويعاون الحكومات الاعضاء ، بناء على طلبها ، فى وضع مشروعات القوانين على أساس قرارات المؤتمر ، ويدير برامج التعاون الفنى للمنظمة ، فضلا عن تقديمه المساعدات اللازمة لتنفيذ اتفاقيات العمل الدولية .

ويكون مكتب العمل الدولى مسئولا عن اعماله أمام مجلس الادارة .

وقد انشأت منظمة العمل الدولية عددا من اللجان الدائمة والمؤقتة لممارسة انشطة محدودة مثل اللجنة الاستشارية الافريقية ، واللجنة الاستشارية الآسيوية ، ولجنة خبراء الضمان الاجتماعى .

وقد لعبت منظمة العمل الدولية دورا هاما فى اصدار العديد من

---

(١٧) ويتم انتخاب ممثلى العمال وأصحاب الأعمال بواسطة ممثلى كل فئة منهما فى المؤتمر العام .

اتفاقيات وتوصيات العمـــل الدولية التى تتناول مختلف شئون العمل والعمال ، وتشكل ما جرى العرف على تسميته « بالقانون الدولي للعمل » ؛ ومن أمثلة ذلك الاتفاقيات والتوصيات الخاصة بالمساواة فى الأجر وفرص العمل ، والاتفاقيات والتوصيات الخاصة بتحريم العمل الجبرى ، والغاء جميع صور السخرة ، ونظام عمل النساء ليلا ، والأمراض المهنية (١٨) .

(٢) منظمة الامم المتحدة للاغذية والزراعة :

Oganisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (OAA — FAO)

(أ) نشأة المنظمة :

برزت فكرة انشاء منظمة دولية تعنى بمسائل النهوض بالانتاج الغذائى ، خلال مؤتمـــر الامم المتحدة للاغذية والزراعة الذى عقد فى فرچينيا ، فى مايو ١٩٤٣ . وأعدت لجنة مؤقتة مشروع المنظمة الجـــديدة الذى تمت الموافقة والتصديق عليه ، فى ١٦ اكتوبر ١٩٤٥ ، فى مدينة كويباك بكندا ، فكانت منظمة الامم المتحدة للاغذية والزراعة بذلك أول منظمة دولية تنشأ بعد الحرب العالمية الثانية ، وقبل قيـــام الامم المتحدة نفسها . ومقـــر المنظمة روما .

(ب) أهداف المنظمة :

تسعى الهيئة الى ضمان زيادة الكفـــاءة الانتاجية وحسن توزيع المواد الغذائية والزراعية التى تنتجها المزارع والغابات ومصائد الأسماك ، والى الارتفاء بأحوال سكان الريف ، والاسهام بهذه الوسائل فى النهوض بالشئون الاقتصـــادية فى العالم . وهى تعمل ، فى سبيل تحقيق ذلك ، على تنمية موارد الدول الاساسية فى الماء والتربة وتشجيع نشر وتبـــادل الأنواع

---

(١٨) انضمت مصر إلى بعض الاتفاقيات التى أعدتها منظمة العمـــل الدوليـــة . كما تلقت عدة معونات من المنظمة فى مشروعات رفع الكفاية الإنتاجية ، والتدريب المهنى ، ومعاهد إعداد المدربين والصناعات الصغيرة ، والتدريب على القوى الكهربائية ، والتدريب المهنى للسكك الحديدية ، والمركز القومى لدراسات الأمن الصناعى .

الجديدة من النباتات التى تؤدى الى زيادة الانتاج الزراعى ، ونشر البحوث العلمية الخاصة بمقاومة ومنع تآكل التربة وضمان جودتها ، كما تعمل على تنمية وتحسين وسائل استخراج ثروات البحر .

(ج) فروع المنظمة :

١ ـ المؤتمر :

يتألف من ممثلى الدول الاعضاء ، بواقع ممثل لكل دولة (١٩) . ويختص بوضع السياسة العامة للمنظمة ومناقشة وتقييم عملها واقرار ميزانيتها ، ويعد مشروعات اتفاقيات دولية ، يعرضها على الدول للتوقيع ، ويصدر بأغلبية الثلثين ، توصيات فى مسائل الأغذية والزراعة . وينعقد المؤتمر مرة كل عامين .

٢ ـ المجلس :

ويتكون من مندوبى اربع وثلاثين دولة ينتخبهم المؤتمر . ويتولى تنفيذ البرامج والتوصيات التى يضعها هذا المؤتمر ، ويصدر قراراته بالاغلبية العادية . وهو مسئول عن اداء واجباته ، التى يمارسها نيابة عن كل الدول الاعضاء ، أمام المؤتمر .

وقد انشأ المجلس خمس لجان دائمة متخصصة : لجنة برنامج العمل ـ اللجنة المالية ـ لجنة المنتجات ـ لجنة الصيد ـ لجنة المسائل الدستورية والقانونية ، الى جانب عدد كبير من الفروع الثانوية المتخصصة .

٣ ـ الامانة العامة :

وتتكون من مدير عام ، يختاره المؤتمر ، تعاونه مجموعة من الموظفين الدوليين .

---

(١٩) ويجوز للمؤتمر ، بأغلبية الثلثين التى يجب أن تضم أغلبية الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة ، أن يقبل إقليما غير متمتع بالشخصية القانونية الدولية ، كعضو منتسب ، لا يتمتع بحق التصويت . وجدير بالذكر أن الاتحاد السوفييتى رفض الانضمام إلى المنظمة ، رغم اشتراكه فى الأعمال التحضيرية لها ، بدعوى أنها ترتكز على مبادىء الليبرالية الغربية .

وتوجد للمنظمة مكاتب اقليمية فى القاهرة واكرا وبنكوك ومكسيكو وسانتياجو .

وقد بدات منظمة الامم المتحدة للاغذية والزراعة فى أول يناير ١٩٦٠ « حملة عالمية للتحرر من الجوع » ، وساندت الجمعية العامة للامم المتحدة هذه الحملة بقرارها الصادر فى ٢٧ نوفمبر ١٩٦٠ ، إلذى دعت فيه المنظمة الى التعاون مع الامم المتحدة والوكالات المتخصصة ، وحكومات الدول الأعضاء ، والمنظمات غير الحكومية ، لايجاد حل لمشكلة النقص الخطير فى الأغذية ، واتخاذ التدابير الضرورية للتخفيف عن آلام الشعوب المحتاجة للغذاء ووضع الاجراءات الكفيلة بتوفير اكبر الكميات من الأغذية الفائضة لهذه الشعوب ، على أن تتخذ التدابير اللازمة لتحقيق التنمية الزراعية المنشودة فى الدول المتخلفة (٢٠) .

وكان من المقرر أصلا أن تستمر الحملة فترة خمس سنوات ، ولكن تقرر فيما بعد أن تمتد الى فترة غير محدودة . وتقوم « لجان وطنية للتغذية والزراعة » فى نحو سبع وثمانين دولة ، بأوجه نشاط مختلفة تحقيقا لأهداف هذه الحملة ، وبصفة خاصة العمل على جمع الفائض من لدى بعض الدول وتوزيعه على المناطق التى تحتاجه ، وخلق وعى عالمى بمشكلات الجوع ونقص الأغذية .

(٣) منظمة الامم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة (اليونسكو) :
Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture (UNESCO)

(أ) نشأة المنظمة :

نادت بعض الدول ، وبصفة خاصة فرنسا ، أثناء الأعمال التحضيرية لميثاق الامم المتحدة ، بأهمية انشاء هيئة دولية للثقافة والعلوم تتبع الهيئة

---

(٢٠) راجع :
Touscoz (J.), «Les pays en voie de développement et les organes subsidiaires de la F.A.O.», R.G.D.I.P., 1968, p. 1 et ss.

العالمية (٢١) . وتلبية لهذه الدعوة قام مؤتمر لندن ، بحضور اربع واربعين دولة ، فى نوفمبر ١٩٤٥ ، بمناقشة مشروع ميثاق لانشاء هذه الهيئة أعده وزراء التعليم فى دول الحلفاء . واقر المؤتمر ميثاق « منظمة الامم المتحدة للتربيـــة والعلوم والثقافة » (اليونسكو) ، الذى أصبح نافذ المفعول فى ٤ نوفمبر ١٩٤٦ ، عنـــدما اكتمل ايداع تصديقات عشرين دولة عليه لدى حكومة المملكة المتحدة . ومقر اليونسكو باريس .

(ب) أهداف المنظمة :

تأخـــذ المنظمة على عاتقها ، وفقا لما جاء فى المادة الأولى من ميثاقها أن تعمل على صيانة السلم ، والأمن الدوليين عن طريق توثيق التعاون بين الدول فى المجالات التربوية والعلمية والثقافية . وهى بذلك تعمل على توطيـــد احترام مبادىء العدالة ، وتأكيد حقوق الانسان وحرياته الأساسية ، التى تضمنها ميثاق الامم المتحدة ، بصفتها حقـــوقا قانونية ، تتمتع بها كافة شعوب العالم ، دون تمييز بسبب الأصل أو اللغة أو الدين .

وتحقيقا لهذه الاهداف تعمل « اليونسكو » على تعزيز التعليم الشعبى ونشر الثقافة ، وصيانة المعرفة ورقيها وانتشارها . وتضع فى سبيل ذلك برنامجا اساسيا ، الى جانب برامج سنوية .

وتتلخص مهـــام « اليونسكو » فى مجالات التربية ، والعلوم البحتـــة والطبيعية ، والعلوم الاجتماعية والانسانية والثقافية ، فيما يلى :

١ ــ التربيـــة :

(أ) نشر التعليم عن طريق مكافحة الأمية والتربية الاساسية ، وتعليم الكبار والأطفال والمعوقين .

(ب) الارتفاع بمستوى مناهج التعليم عن طريق تبادل رجال التربية ،

---

(٢١) رغم أن عهد عصبة الأمم لم يكن يتضمن نصوصا متعلقة بالتعاون العلمى والثقافى بين الدول الأعضاء ، إلا أن الجمعية العامة ومجلس العصبة قررا ، فى عام ١٩٢١ ، انشاء لجنة دولية خاصة بهذا التعاون . وكانت اللجنة تضم ثمانية عشر عضوا ، قام مجلس العصبة باختيارهم بصفتهم الشخصية لاكندوبين عن حكوماتهم . وقد أصبح يطلق على هذه اللجنة عندمااتسع نشاطها وتعددت فروعها ، فى عام ١٩٣٠ ، اسم «منظمة عصبة الأمم للتعاون الثقافى» .

٢ ـ العلوم البحتة والطبيعية :

(أ) تعزيز التعاون العلمى الدولى ، بتيسير الاتصال بين العلماء ودعم الهيئات العلمية .

(ب) المساهمة فى نشر العلوم وتشجيع البحث العلمى .

٣ ـ العلوم الاجتماعية والانسانية والثقافية :

(أ) تشجيع التعاون الدولى فى ميادين العلوم والفنون والآداب .

(ب) تشجيع نشر وسائل الثقافة وتبادلها .

(جـ) حماية المؤلفين والمخترعين .

(د) تنفيذ بعض المشروعات الخاصة بحماية الآثار (٢٢) ونشر الثقافة .

(هـ) تحسين وسائل الاتصال الفنية ، عن طريق الصحافة والاذاعة والسينما .

(و) اعداد الخبراء وإيفاد البعثات وتنظيم الدورات الدراسية واجراء التجارب النموذجية ، لتحسين النواحى التربوية المختلفة .

(ز) تسهيل حصول الأفراد والهيئات على الكتب والمجلات العلمية او الالتحاق بجامعات أجنبية ، عن طريق تحويل العملات المحلية الى « كوبونات يونسكو » ، يمكن صرفها فى الخارج .

---

(٢٢) قامت المنظمة منذ عام ١٩٦٠ بحملة من أجل تقديم المعونات الفنية والمادية لمصر لإنقاذ آثار النوبة التى كانت مهددة بالغرق بعد بدء تشغيل السد العالى . وأبرمت مع الحكومة المصرية اتفاقا بهذا الخصوص فى عام ١٩٦٣ . راجع :

Salmon (J.), «De certains aspects juridiques et financiers de la campagne internationale pour la sauvegarde des temples de Nubie», A.F.D.I., 1963, p. 639-669.

(جـ) فروع المنظمة :

١ - المؤتمـــر العام :

ويتكون من مندوبين عن كافة الدول الاعضاء (٢٣) . ويختص بوضـــع سياسة المنظمة وبرامجها . ويتولى ، بصفة خاصـــة ، انتخاب اعضـــاء المجلس التنفيذى ، وتعيين المدير العام ، والنظر فى قبول أعضاء جـــدد ، والتصويت على ميزانية المنظمة ، والموافقة على اللوائح المالية والادارية . فضلا عن الاتفاقيات والتوصيات التى يعرضها على الدول الاعضاء .

وينعقد المؤتمر مرة كل عامين . ويمكن أن يدعى الى دورات غير عادية بناء على طلب ثلثى أعضائه أو بدعوة من المجلس التنفيذى .

٢ - المجلس التنفيذى :

ويتكون من اربعة وثلاثين عضوا ينتخبهم المؤتمر العام لمدة اربع سنوات ، على أن يقوم بتجديد نصف أعضائه كل سنتين (٢٤) .

ويقوم المجلس باعداد جدول اعمال المؤتمر العام ، ومراقبة تنفيذ برامج المنظمة ، واصدار التوصية بقبول الاعضـــاء الجدد ، والترشيح لمنصب المدير العـــام .

---

(٢٣) يشترك الاتحاد السوفييتى وبعض الدول الاشتراكية فى اليونسكو - وتثبت عضوية المنظمة للدول الأعضاء فى الأمم المتحدة بمجرد تقديمهم طلبا بذلك ؛ ويفقدون هذه العضوية تلقائيا ، إذا فصلوا من الهيئة العالمية . أما الدول غير الأعضاء بالأمم المتحدة فلا تقبل إلا بموافقة أغلبية ثلثى المؤتمر العام لليونسكو ، بناء على توصية من المجلس التنفيذى . وكان انضمام هذه الدول يستلزم ، فى بادىء الأمر ، ضرورة الموافقة المسبقة من المجلس الاقتصادى والاجتماعى للأمم المتحدة ، إلا أنه تقرر فى الدورة الثانية عشرة للمؤتمر العام لليونسكو ، فى نوفمبر - ديسمبر ١٩٦٢ ، الغاء هذا الشرط ، وعدم استشارة المجلس المذكور فى أمر الانضمام .

ويمكن للمؤتمر العام أن يمنح بأغلبية الثلثين ، عضوية « منتسبة » لأقاليم غير متمتعة بالحكم الذاتى أو لا تدير شئونها الخارجية بنفسها ، إذا قدمت طلب الانضمام بهذه الصفة دولة عضو أو السلطة الدولية التى تباشر العلاقات الخارجية لإحدى الدول .

(٢٤) ولرئيس المؤتمر العام حق حضور جلسات المجلس ، ويكون رأيه استشاريا .

ويجتمع المجلس مرتين ، على الأقل ، فى السنة ، بين دورات المؤتمر العام .

٣ — الامانة العامة :

وتتكون من مدير عام وعدد من الموظفين فى مختلف الأقسام والادارات .

ويتم اختيار المدير العام بواسطة المؤتمر العام ، لمدة ست سنوات . ويتولى هذا المدير عرض مشروعات برامج عمل المنظمة والميزانية على المجلس التنفيذى ، وتعيين موظفى الامانة العامة والاشراف عليهم ، وارسال التقارير الدورية عن النشاط للدول الاعضاء والمجلس التنفيذى . ولغات اليونسكو الرسمية ثمان : الانجليزية والعربية والصينية والاسبانية والفرنسية والهندية والايطالية والروسية .

وقد أشار ميثاق اليونسكو الى تشكيل لجان وطنية تتولى تنفيذ برامجه فى مختلف الدول ، وتحقيق الاتصال بين الهيئات الوطنية المختصة داخل كل دولة بمسائل التربية والعلوم والثقافة وبين اليونسكو . وقد تم تشكيل هذه اللجان فى الغالبية العظمى من الدول الاعضاء (٢٥) .

وجدير بالذكر ان اليونسكو تتعاون مع عديد من الهيئات الدولية غير الحكومية التى تعمل فى حقول التربية والعلوم والثقافة .

(٤) منظمة الصحة العالمية :

Organisation Mondiale de la Santé (OMS — WHO)

(أ) نشأة المنظمة :

ظهرت فكرة الدعوة الى مؤتمر دولى لانشاء منظمة دولية للصحة ، خلال أعمال مؤتمر سان فرانسيسكو عام ١٩٤٥ . وفى ١٥ فبراير ١٩٤٦ قرر

---

(٢٥) فضلا عن المكاتب الإقليمية للمنظمة مثل « مكتب التعاون العلمى للشرق الأوسط » ، ومقره مدينة القاهرة .

المجلس الاقتصادى والاجتماعى للامم المتحدة فى أول اجتماع له ، تشكيل لجنة تحضيرية من الخبراء فى مسائل الصحة لاعداد مشروع هذه المنظمة . واقرت اللجنة مشروعا خلال اجتماعاتها فى باريس ، فى الفترة من ١٨ مارس الى ٥ ابريل ١٩٤٦ . ثم تم توقيع الاتفاقية المنشئة للمنظمة ، فى ٢٢ يوليو ١٩٤٦ (٢٦) ، بمدينة نيويورك . على انها لم تخـرج الى حيز الوجود الا فى ٧ ابريل ١٩٤٨ ، عنـدما اكتمل ايداع تصديقات ست وعشرين دولة من الدول الاعضـاء فى الامم المتحدة على الاتفاقية . وعقدت المنظمة أول دور انعقاد لجمعيتها فى ٢٤ يونيو ١٩٤٨ ، بمقرها فى جنيف .

(ب) أهداف المنظمة :

تهدف المنظمة ، كمـا جاء فى المادة الأولى من ميثاقها ، الى بلوغ كافة الشعوب أعلى مستوى صحى . وتقدم ، فى سبيل تحقيق ذلك ، الخدمات الآتيـة :

١ — **خدمات استشارية :** وتتمثل فى تبادل المعلومات والبحوث الطبية ، واعداد الخبراء فى مكافحة الامراض والاوبئـة ، والعمل على نشر الوسائل الطبية الحديثة ، بقصد تحسين الظروف الصحية للانتاج الزراعى والصناعى .

٢ — **خدمات فنية :** وتتمثل فى توحيد دساتير الادوية ، والقيام بالأبحاث الطبية وبالدراسات المتعلقة بالامراض والأمصال والأدوية المختلفة، وتقديم المنح للدراسة فى الخارج ، والمعاونة فى النهوض بالخدمات الخاصة ، مثل تلك المتعلقة بالصحة العقلية .

(جـ) فروع المنظمة :

١ — الجمعية :

وتتكون من ممثلى كل الدول الاعضـاء (٢٧) . وتختص بوضع السياسة

(٢٦) كان أول تنظيم دولى فى مجال الصحة ما قرره مؤتمر روما ، فى عام ١٩٠٧ ، من إنشاء ما كان يسمى « بالمكتب الدولى للصحة العامة » ، وكان مقره باريس . وعندما قامت عصبة الأمم أنشأت إعمالا للمادة ٢٣ من عهدها ، لجنة متخصصة فى المسائل الصحية . وكان هناك تعاون بين المكتب ولجنة عصبة الأمم خلال فترة ما بين الحربين .

(٢٧) وعضوية المنظمة ليست قاصرة على الدول ذات السيادة ، إذ يمكن قبول أقاليم =

العامة للمنظمة ، وتقييم نشاطها ، كما تقوم ، بأغلبية الثلثين ، باعداد اتفاقيات دولية . الا أن هذه الاتفاقيات لا تصبح نافذة داخل كل دولة الا وفقا للقواعد الدستورية بها . ويتعين على كل دولة أن تحدد موقفها من هذه الاتفاقيات خلال ثمانية عشر شهرا .

وفضلا عن ذلك فللجمعية أن تقوم باصدار لوائح صحية دولية ، خاصة بالاجراءات الصحية والحجر الصحى ومصطلحات الامراض . وتعتبر هذه اللوائح نافذة بمجرد اقرار الجمعية لها واخطار الاعضاء بذلك ، الا اذا أبلغت احدى الدول المدير العام — خلال الفترة المحددة لها فى الاخطار — رفضها للائحة أو تحفظها عليها .

وتعقد الجمعية دورات سنوية . كما يمكنها أن تعقد دورات استثنائية ، اذا دعت الحاجة الى ذلك .

٢ — المجلس التنفيذى :

ويتألف من أربعة وعشرين عضوا من ذوى المؤهلات الفنية فى مجال الصحة تنتخبهم اربع وعشرون دولة تعينها الجمعية ، مع مراعاة التوزيع الجغرافى العادل . ولا يعتبر الاعضاء ممثلين لدولهم ، ولا يتلقون تعليمات منها . ومدة العضوية ثلاث سنوات .

ويتولى المجلس الوظيفة التنفيذية للمنظمة ، ويكون مسئولا أمام الجمعية . وهو يجتمع مرتين ، على الاقل ، فى السنة .

٣ — الامانة العامة :

وتتكون من مدير عام وعدد من الموظفين والاخصائيين ، وتتولى الاعمال الادارية والفنية .

=غير متمتعة بالسيادة الخارجية كأعضاء منتسبين لا يتمتعون بحق التصويت ، إذا ما قدمت السلطات المسئولة فى هذه الأقاليم طلبات انضمام ووافقت الجمعية ، بالأغلبية العادية ، على ذلك .

ويتم تعيين المدير العــام بواسطة الجمعية العامة ، بنــاء على ترشيح المجلس التنفيذى ، ويكون ، بحــكم منصبه ، امينا للجمعية وللمجلس التنفيذى ولمختلف اللجان والمؤتمرات .

وقد انشأت المنظمة ، لتنشيط التعاون الاقليمى فى المسائل الصحية ، بعض المكاتب الاقليمية فى برازافيل وواشنطن وچنيف ونيودلهى ومانيــلا والاسكندرية (٢٨) .

(٥) البنك الدولى للانشاء والتعمير :

Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement (BIRD — IBRD)

(ا) نشأة البنك :

اجتمع ممثلو اربع واربعين دولة فى « بريتون وودز » بالولايات المتحدة الامريكية ، فى الفترة من أول الى ٢٢ يوليو ١٩٤٤ لبحث اسس نظام النقد العالمى بعد الحرب ، وقواعد التعاون الاقتصادى بين الدول . واسفرت أعمال المؤتمر عن توقيع اتفاقيات « بريتون وودز » فى ٢٢ يوليو ١٩٤٤ ، متضمنة انشاء بنك دولى للانشاء والتعمير ، وصندوق نقد دولى .

وقد اصبحت اتفاقية البنك نافذة ، بعد تصديق ثمان وعشرين دولة ، اعتبارا من ٢٧ ديسمبر ١٩٤٥ . وبدأ البنك مباشرة أعماله ، من مقره فى واشنطن ، اعتبارا من ٢٥ يناير ١٩٤٦ . وقد تم ربط البنك بالامم المتحدة بمقتضى اتفاق فى ١٥ نوفمبر ١٩٤٧ .

(ب) أهداف البنك :

١ — المعاونة فى تنمية وتعمير اقاليم الدول الاعضاء ، بتيسير استثمار رءوس الأموال فى اغراض انتاجية .

---

(٢٨) المكتب الإقليمى بالاسكندرية خاص بمنطقة شرق البحر الأبيض المتوسط . وقد أسهم فى تنفيذ عدة مشروعات فى مصر مثل مشروعات مكافحة الأمراض المستوطنة (الملاريا والبلهارسيا والانكلستوما) ، وانشاء المعهد العالى للتمريض بالاسكندرية ، وتقديم الخبراء والفنيين للمعهد العالى للصحة العامة .

٢ — تشجيع الاستثمارات الاجنبية الخاصة ، عن طريق الضمانات التى يقدمها البنك ، أو اشتراكه بنسبة فى القروض المقدمة منها .

٣ — تقديم القروض من راسماله ، عندما لا يكون الإستثمار الخاص متاحا ، أو لا يمكن للمقترض الحصول على القروض اللازمة بشروط معقولة من مصادر اخرى .

٤ — العمل على تنمية التجارة الدولية ، والمحافظة على استقرار موازين المدفوعات ، بتشجيع الإستثمارات الدولية ، لتنمية الموارد الانتاجية للدول الاعضاء .

٥ — تقديم المساعدات الفنية فى اعداد وتنفيذ برامج القروض ، وفى تنفيذ برامج استثمار طويلة الأجل .

وهكذا لا يقتصر البنك على دوره المالى ، بل يمارس مهاما فنية (٢٩) .

ويقدم البنك قروضه الى الدول الاعضاء (٣٠) ، او الى الاقاليم التابعة لها ، أو الى المؤسسات الاقتصادية الخاصة فى هذه الاقاليم ، بشرط ان تكون لأغراض انتاجية ، وحيث تتوفر الاحتمالات المعقولة للوفاء . ولا بد من ضمان الحكومة العضو المعنية اذا لم يكن المقترض حكومة . وتسدد قروض البنك على مدار ٢٠ سنة تقريبا ، بفائدة سعرها حوالى ٧ ١/٤ ٪ . وباستثناء بعض الظروف الخاصة ، لا تمنح القروض الا مرتبطة بمشروعات محددة . وعلى البنك أن يستوثق من ان الاعتمادات اللازمة لا يتسنى تدبيرها من مصادر اخرى بشروط مناسبة .

---

(٢٩) مثال ذلك اللجنة الفنية التى شكلها البنك لتقديم المساعدات الفنية والمالية لتطوير وتنمية موارد حوض نهر المندوس ؛ واللجان الفنية الاستشارية لكل من السودان وتونس والمغرب وغانا ونيجيريا وكولومبيا وغيرها ؛ و« معهد التنمية الاقتصادية » الذى يعمل تحت رعاية البنك ، بهدف تدريب موظفى الدول النامية على الأصول الفنية للتنمية .

(٣٠) وعضوية البنك مفتوحة للدول التى كانت أعضاء فى صندوق النقد الدولى قبل ٣١ ديسمبر ١٩٤٥ . كما يجوز قبول دول أخرى أعضاء فى الصندوق ، إذا وافق مجلس محافظى البنك ، بالأغلبية العادية ، على ذلك . وقد انضمت إلى البنك ١٢٢ دولة .

ويفقد أعضاء البنك عضويتهم إذا زالت عنهم صفة العضوية فى الصندوق ، ما لم يقرر مجلس المحافظين ، بأغلبية ثلاثة الأرباع ، غير ذلك .

ولا يجوز قصر استخدام القروض على الشراء من دولة معينة دون سواها من الدول الاعضاء ، أو من عدة دول على وجه التحديد .

وقد تحدد راسمال البنك ، عند نشأته ، بمبلغ عشرة بلايين دولار ، تم تقسيمها على مائة الف سهم ، قيمة كل منها مائة الف دولار ، الا ان مجلس محافظى البنك أصدر عدة قرارات متتالية بزيادة راس المال ، حتى اصبح فى عام ١٩٦٩ ، سبعة وعشرين بليـــون دولار . ويتــكون راس المال من حصص الدول الاعضاء التى يحددها مجلس محافظى البنك ، ويتم سدادها وفقا للنسب الآتية : ٢٪ تسدد بالذهب أو الدولارات ، ١٨٪ تسدد بعملة الدولة العضو ، ٨٠٪ تمثل احتياطى رأس المال الذى يبقى تحت الطلب ، اذا اضطر البنك الى الوفاء بالتزامات ضرورية .

وينفرد البنك كهيئة تتعامل مع سائر الحكومات بملمح مميز يتمثل فى اعتماده فى موارده المالية على المستثمرين الأفراد ، واغلب عمليات القروض التى يمنحها مستمدة من قروض يعقـــدها هو لحسابه فى مختلف اسواق المال الرئيسية .

(جـ) فروع البنك :

١ ــ مجلس المحافظين :

تقوم كل دولة عضو بتعيين محافظ ، ومناوب له ، لمدة خمس سنوات . ويتكون المجلس من هؤلاء المحافظين .

وتتركز جميع سلطات البنك فى هذا المجلس . الا ان المجلس عهد بكثير من هذه السلطات الى المديرين التنفيذين . على أن هناك مســائل لا يملك المجلس التفويض فيها ، مثل قبول الأعضاء الجدد وزيادة راس المال .

ويجتمع المجلس عادة مرة كل سنة . ويتم التصويت داخله على اساس نظام « التمييز بين الأصـــوات » ، فلكل دولة مائتان وخمسون صوتا ، يضاف اليها صوت عن كل سهم لها فى رأس مال البنك .

٢ – المديرون التنفيذيون :

وعددهم حاليا عشرون ، تقوم الدول الاعضاء التى تملك اكبر حصص فى راس المال (٣١) ، بتعيين خمسة منهم ، اما الخمسة عشر الآخرون فيتم انتخابهم بواسطة المحافظين الممثلين للاعضاء الباقين .

٣ – الرئيس :

ويراس مجلس المديرين التنفيذيين وهيئة الموظفين بالبنك ، ويتم انتخابه بواسطة هـــذا المجلس . ورغم انه يتلقى توجيهـــات من مجلس المديرين التنفيذيين فى الشئون المتعلقة بسياسة البنك ، الا انه مسئول عن سير العمل فى البنك وعن تعيين موظفيه وفصلهم .

وقد بلغ مجموع القروض التى أصدرها البنك منذ انشائه حتى ٣٠ يونيو ١٩٧٤ ، نحو ثلاثة وعشرين الف مليون دولار . وهو يباشر عمليات استثمار لراس ماله بهدف تحقيق ارباح تساعده على تنفيذ التزاماته .

وجدير بالذكر انه ، تشجيعا لاستثمار رءوس الأموال الاجنبية فى البلاد المتخلفة ، قام البنك بدراسات من أجل اشاعة جو من الثقة بين المستثمرين الأجانب والحكومات المضيفة ، انتهت بالتوقيع على اتفاقية خاصة بتسوية منازعات الاستثمار فى ١٨ مارس ١٩٦٥ ، وأصبحت نافـــذة اعتبارا من ١٤ اكتوبر ١٩٦٦ .

وقد لعب البنـــك دورا فى حل بعض المشكلات المتعلقة بالاستثمارات الاجنبية ، مثل توسطه فى تحديد اســس التعويضات المترتبة على تاميم مصر لشركة قناة السويس . ولكنه كان يخضع فى بعض الحالات لتاثير الدول ذات الحصص الكبيرة ، كما حدث عندما قام بسحب عرضه بتمويل مشروع السد العالى ، نتيجة الضغوط التى مارستها عليه الولايات المتحدة الامريكيـــة .

---

(٣١) وهذه الدول هى : الولايات المتحدة الأمريكية ، والمملكة المتحدة ، وفرنسا ، وألمانيا ، واليابان التى حلت محل الهند منذ عام ١٩٧٠) .

وجدير بالذكر أيضـــا أن « **لجنة التنمية** » ، وهي لجنة قرر مجلس محافظي البنك انشاءها في اكتوبر عام ١٩٧٤ ، قد طلبت في اجتماع لهـــا ، في يناير ١٩٧٥ ، أن يفحص البنك امكانية انشاء « **نافذة ثالثـــة** » لتقديم مساعدات للتنمية ، بشروط وسط بين تلك التي يقدمها البنك وتلك التي تقدمها « الهيئة الدوليـــة للتنمية » (AID) . وكان البنك قد شرع بالفعل ، حتى قبل هذا الاجتماع ، في دراسة امكانية تقديم مثل هـــذه التسهيلات . وجاء رد فعل البنك على هذا الاقتراح ايجابيا ، ثقة منه أن « النافذة الثالثة » يمكن أن تكون مصدرا له قيمة بالنسبة لتـوفير موارد مالية للدول النامية .

وقد أيدت « لجنة التنمية » بالاجماع في اجتماعها ، في شهر يونيو ١٩٧٥ بباريس ، تقديم التسهيلات المذكورة لمدة عام ، وحثت البنك على بدء ذلك اعتبارا من أول يوليو ١٩٧٥ ، بحيث تستطيع اقراض الدول النامية خلال عام بمبالغ تصل الى الف مليون دولار ، في شكل مساعدات منفصلة عن تلك التي يقدمها البنك في عملياته الاخرى .

و « النافذة الثالثة » هي بالدرجة الاولى نوع من تيسير تقديم القروض ، التي تتم بشروط سهلة عن طريق تيسير فوائدها . ولابد للبنك من إقتراض المبالغ التي يحتاجها لتمويل ما يقدمه من قروض طبقا لشروط « النافذة الثالثـــة » على مدى عام واحـــد . ويتوقف حجم الموارد المالية السهلة الشروط ، التي سيحتاجها البنك لتمويل مساعدات القروض ذات الفائدة ، على حجم ما سيحصل عليه البنك من قروض من ناحية ، وعلى الشروط التي سيحصل بها البنك عليها من مصادر فردية من ناحيـــة اخـــرى . وسيكون أهم المستفيدين من عمليات « النافذة الثالثة » ، الدول التي يقل معدل دخل الفرد في مجمل انتاجها القومي عن ٣٧٥ دولار في السنة ، وعلى الأخص تلك المنخفضة الدخل منها (٣٢) .

وتعتبر « النافذة الثالثـــة » احـــد مظاهر استجابة المجتمع الدولي للضغوط التي تمارسها الدول الفقيرة ، خاصة في السنوات الاخيرة ، بهدف اعادة التوازن في الاقتصاد العالمي المعاصر .

---

(٣٢) وتجدر الإشارة أن البنك الدولي والهيئة الدولية للتنمية قد قدما لمصر خلال السنة المالية [illegible] قرضاً مقداره ٢٢٧ مليون دولار ، وهو ما يعادل أربعة أضعاف مجموع أية مبالغ قدمت في أي عام مضى .

(٦) المؤسسة المالية الدولية :
Société Financière Internationale (SFI — IFC)

(أ) نشأة المؤسسة :

قام البنك الدولى للانشاء والتعمير بانشاء هذه المؤسسة فى ٢٤ يوليو عام ١٩٥٦ . ثم أصبحت وكالة متخصصة تابعة للامم المتحدة بمقتضى اتفاق فى ٢٠ فبراير ١٩٥٧ .

وهى هيئة مستقلة قانونا عن البنك ، وأموالها منفصلة عن امواله ، رغم أنها تكمل مهمة البنك وترتبط به ارتباطا وثيقا . ومقر المؤسسة واشنطن .

(ب) أهداف المؤسسة :

تعمل المؤسسة على تشجيع قيام المشروعات الانتاجية الخاصة فى اقاليم الدول الاعضاء ، وخاصة الدول التى لم تستكمل بعد أسباب نهضتها الاقتصادية . وهى تقوم باستثمار أموالها فى المشروعات الخاصة فى اقاليم الدول الاعضاء ، حينما يكون هناك نقص فى رءوس الاموال ، وذلك دون أن تطلب ضمانات من الحكومات المعنية . وتتركز استثمارات المؤسسة فى مجالات الصناعة والتعدين .

وقد تحدد رأس مال المؤسسة ، عند نشأتها ، بمائة مليون دولار ، ثم اتخذ مجلس المحافظين قرارا ، فى ٣ سبتمبر ١٩٦٣ ، بزيادته الى مائة وستين مليون دولار . وقد بلغ راس المال فى ١٩٦٩ خمسمائة وأربعين مليون دولار .

ولما كانت المادة ٣، قسم ٦ من ميثاق المؤسسة تعطيها حق الاقتراض من البنك الدولى فى حدود أربعة أضعاف راس مالها ، فقد اقترضت منه ، خلال الفترة من ١٩٧٠ الى ١٩٧٣ ، اربعمائة مليون دولار .

(جـ) فروع المؤسسة :

١ ـ مجلس المحافظين :

ويتكون من محافظى البنك الدولى للانشاء والتعمير الذين تشترك دولهم فى المؤسسة .

٢ ـ مجلس المديرين :

ويتكون من المديرين التنفيذيين للبنك الدولى ، الذين تشترك دولهم فى المؤسسة .

٣ ـ الرئيس :

وهو الرئيس الادارى للمؤسسة . ويتولى مجلس الادارة تعيينه . ويعاونه جهاز ادارى ، يشغل الوظائف الرئيسية فيه موظفون من البنك الدولى .

وجرت المؤسسة فى تمويلها للمشروعات الخاصة على الا تشترك باكثر من نصف نفقات المشروع . وقد بلغت قيمة ما ساهمت به حتى نهاية عام ١٩٧١ حوالى ستمائة واربعة ملايين دولار ، فى مائة وسبعة وخمسين مشروعا ، فى سبع واربعين دولة .

(٧) الهيئة الدولية للتنمية :
Association Internationale de Développement (AID — IDA)

(أ) نشأة الهيئة :

تم انشاؤها ، كهيئة اقراض جديدة ، عن طريق البنك الدولى للانشاء والتعمير ، الذى يتولى الاشراف عليها .

وقد ظهرت فكرة قيام هذه الهيئة ، بهدف تقديم القروض للدول الفقيرة بشروط اكثر سخاء من تلك التى يعرضها البنك الدولى ، خلال اجتماع مجلس محافظى البنك الدولى الذى عقد فى نيودلهى عام ١٩٥٩ ، ثم وقعت

الدول الميثاق المنشىء لها فى يناير ١٩٦٠ . واصبح الميثاق نافذ المفعول اعتبارا من ٢٤ سبتمبر عام ١٩٦٠ . ومقر الهيئة واشنطن .

وعضوية الهيئة مفتوحة لكل الدول الاعضاء فى البنك الدولى . وهى تضم مجموعتين من الدول : مجموعة تشمل الدول الغنية ، وعددها احدى وعشرون دولة ، وتملك ٥٦ر٩٦٪ من رأس مال الهيئة ، ومجموعة تضم باقى الدول وعددها ثلاث وتسعون ، وتملك باقى رأس المال ، وتدفع ١٠٪ من حصتها فيه بالذهب أو الدولارات ، و٩٠٪ بالعملة الوطنية (٣٣) .

(ب) أهداف الهيئة :

تعمل الهيئة على دعم نشاط البنك الدولى وتكملته فى مجال تحقيق التنمية الاقتصادية ورفع مستوى المعيشة فى الدول المتخلفة ، وذلك بتمويل المشروعات الاساسية مثل انشاء الطرق والسكك الحديدية والمشروعات فى مجال الصناعة والزراعة والتعليم .

وتختلف الهيئة عن البنك الدولى فى طبيعة الموارد ، فهى تحصل على كل ارصدتها فى شكل مساهمات ، مما يمكنها من معاونة الدول التى يحول فقرها دون الاقتراض من البنك .

وتقوم الهيئة ، فى سبيل ذلك ، بمنح القروض للدول الاعضاء بشروط أكثر مرونة وأقل عبئا على ميزان المدفوعات من شروط القروض العادية . فعلى سبيل المثال يقدم القرض لمدة تتراوح بين عشر سنوات وخمسين سنة وبدون فائدة . وتكتفى الهيئة بتحصيل نسبة ٧٥ر٪ كمصروفات ادارية . ولا يبدأ تسديد أصل الاعتماد او القرض قبل مضى عشر سنوات « سماح » . وقد زادت المبالغ السنوية التى تستطيع الهيئة ان تقرضها بأكثر من ٤٠٠٪ ، عما كانت عليه على مدى السنوات الخمس الاخيرة . اذ لم يكن فى مقدورها خلال الفترة من ١٩٦٤ حتى ١٩٦٨ أن تمنح قروضا يتجاوز معدلها ٢٦٧ مليونا من الدولارات فى السنة ، فى حين ان اعتماداتها قاربت فى جملتها ، عند نهاية السنة المالية ١٩٧٣ ، ١٣٦٠ مليون دولار .

---

(٣٣) ساهمت سويسرا ، رغم أنها ليست عضوا فى الهيئة ولا فى البنك الدولى ، بمبلغ ٦٢ مليون دولار ، معفاة من الفائدة لمدة خمسين سنة .

ويتم توزيع الاعتمادات بحيث تخدم الدول الأكثر فقرا ، وفق معايير رئيسية يتحتم توافرها فى الدولة التى ترغب فى الاقتراض :

١ — أن تكون فقيرة جدا . ويختلف حد الفقر من وقت الى آخر ، وهو الآن نحو من ٣٧٥ دولارا فما دون ، دخلا سنويا للفرد .

٢ — ان تتمتع بقدر كاف من الاستقرار الاقتصادى والمالى والسياسى، يبيح لها الاقتراض للتنمية على مدى طويل .

٣ — ان تعانى مشكلة اضطراب عنيف وغير عادى فى ميزان مدفوعاتها .

٤ — ان يكون اســـتعدادها للتنمية حقيقيا ، ينعكس واضـــحا فى سياستها الدولية .

وقد بلغ عدد الدول التى اقترضت من الهيئة وحدها خمسا وعشرين ، بينما تمتعت خمس وثلاثون دولة بقروض من الهيئة والبنك الدولى معا .

(جـ) فروع الهيئة :

ليس للهيئة أجهزة خاصة بها . وانما ترتبط هذه الاجهزة ارتباطا وثيقا بالبنك الدولى . اذ يتكون مجلس محافظى الهيئة ومديروها التنفيذيون من الأشخاص الذين يشغلون هذه المناصب فى البنك . كما ان رئيس البنك يكون ، بحكم منصبه ، رئيسا للهيئة ولمجلس مديريها التنفيذيين .

وليس للهيئة جهاز ادارى مستقل ، وانما تم تعيين بعض موظفى البنك الدولى للعمل فى الهيئة ، الى جانب اعمالهم الأصلية .

وقد بلغ مجموع الأموال التى ساهمت بها الهيئة فى مشروعات التنمية حتى عام ١٩٧٣ ، حوالى ثلاثة آلاف واربعمائة وخمسين مليون دولار .

(٨) صندوق النقد الدولى :
Fonds Monétaire International (FMI — IMF)

(أ) نشأة الصندوق :

تم توقيع اتفاقيـــة الصندوق فى « بريتون وودز » ، فى ٢٢ يوليو عام ١٩٤٤ . واصبحت الاتفاقية نافذة اعتبارا من ٢٧ ديسمبر ١٩٤٥ ، حينما اكتمل تصديق الدول التى بلغت أنصبتها ٨٠٪ من موارد الصـــندوق . وقد بدأ الصندوق أعماله ، من مقره فى واشنطن ، فى مارس عام ١٩٤٧ .

(ب) أهداف الصندوق :

١ — تشجيع التعاون النقـــدى الدولى وتنسيق حل مشـــاكل النقد العالميـــة .

٢ — تيسير نمو التجارة الدوليـــة نموا متوازنا ، والعمـــل على الغاء القيود على العملات الاجنبية فى العمليات التجارية .

٣ — تحقيق استقرار أسعار الصرف ، ومكافحة عمليـــات تخفيضها بقصد المنافسة .

٤ — وضع موارد الصندوق فى خـــدمة تصحيح الاختلال فى موازين مدفوعات الدول الاعضاء .

ويتكون رأس مال الصندوق من أنصبة تكتتب بها الدول الاعضاء ، يتم تحديدها بالاتفاق بينهم ، ويجوز اعادة النظر فيها كل خمس سنوات . وتقوم كل دولة بدفع جانب من حصتها بالذهب والباقى بعملتها الوطنية .

وقد تم انشاء صندوق للعملات الاجنبية يتولى بيعها للدول الاعضـــاء بعملاتهم الوطنية ، على أن يكون لها حق اعادة شراء عمـــلاتها بعد فترة من الزمن .

وقد بلغت مسحوبات الصندوق حتى نهاية عام ١٩٧١ حوالى أربعـــة وعشرين ألف مليون دولار . وفضـــلا عن ذلك فقد قام الصندوق بتزويد بعض الحكومات بالخبراء الفنيين، لدراسة مشاكلها المالية ووسائل علاجها .

(جـ) فروع الصندوق :

١ — مجلس المحافظين :

ويتم تمثيل كل دولة عضو فيه (٣٤) بواسطة محافظ ومناوب له . وهو يباشر كل اختصاصات الصندوق . ويمكنه تفويض المديرين التنفيذيين فى

---

(٣٤) وأعضاء الصندوق نوعان : الأعضاء الأصليون ، وهم الدول التى حضرت مؤتمر الأمم المتحدة النقدى والمالى فى يوليو ١٩٤٤ ، والتى قبلت حكوماتها الانضمام إلى الصندوق=

بعض الاختصاصات ، ما عدا المسائل الهامة مثل قبول الاعضاء الجدد ووقف عضويتهم ، والموافقة على تغيير أنصبتهم أو تعديل قيمة عملاتهم . ويعقد المجلس اجتماعات سنوية .

٢ — المديرون التنفيذيون :

وعددهم حاليا عشرون ، تقوم الدول الاعضاء صاحبة اكبر الانصبة (٣٥) بتعيين خمسة منهم . ويقوم المحافظون المثلون لباقى الاعضاء باختيار البـاقين .

ويتولى مجلس المديرين التنفيذيين مباشرة الاختصاصات التى يفوضه مجلس المحافظين فيها . وهو مسئول عن ادارة العمليات المالية التى يقوم بها الصندوق .

٣ — المدير الادارى :

ويتولى المديرون التنفيذيون انتخابه . ويكون بحكم منصبه رئيسا لهؤلاء المديرين ولهيئة الموظفين بالصندوق .

(٩) منظمة الطيران المدنى الدولية :

Organisation de l'Aviation Civile Internationale (OACI-ICAO)

(أ) نشأة المنظمة :

اجتمع ممثلو اثنتين وخمسين دولة فى أول نوفمبر عام ١٩٤٤ بمدينة شيكاغو بهدف دراسة تنظيم الملاحة الجوية الدولية . وفى ٧ ديسمبر عام ١٩٤٤ تم توقيع اتفاقية بانشاء منظمة الطيران المدنى الدولية . وقد أصبحت الاتفاقية سارية المفعول فى ٤ أبريل عام ١٩٧٤ ، بعد أن صدقت عليها ست وعشرون دولة . وقد تم الوصل بين المنظمة والامم المتحدة بمقتضى اتفاق فى عام ١٩٤٧ . كما اجريت بعض التعديلات على الاتفاقية فى الاعوام ١٩٤٧ ، ١٩٥٤ ، ١٩٦١ . ومقر المنظمة مدينة مونتريال بكندا .

قبل أول يناير ١٩٤٧ ، والأعضاء الآخرون الذين تقبل عضويتهم فى الصندوق طبقاً للشروط التى يتم تحديدها لكل دولة تريد الانضمام على حدة .

(٣٥) وهى حاليا الولايات المتحدة الأمريكية والمملكة المتحدة ، وفرنسا ، وألمانيا ، واليابان .

(ب) أهداف المنظمة :

١ — دراسة المشاكل التى تواجه حركة الملاحة الجوية الدوليــة ، وبصفة خاصة المخاطر التى تتعرض لها ووسائل القضاء عليها ؛ وتشجيع الوسائل والمعدات الحديثة .

٢ — اقرار النظم واللوائح الدولية الخاصة بالطيران المدنى ، وتوحيدها فى مختلف أنحاء العالم ، وتبسيط الاجراءات الادارية التى تواجه الطائرات عند الحدود الدولية ، وبصفة خاصة اجراءات الجمارك ولوائح الصحة العامة . كما تقوم باعــداد مشروعات الاتفاقيات الدولية الخاصة بالطيران المدنى .

٣ — العمل على تعزيز وتنمية تطور النقل الجوى الدولى ، ووضـــع الدراسات الخاصة بالنواحى الاقتصــادية ذات العــلاقة بهذا النقــل .

(ج) فروع المنظمة :

١ — الجمعية العامة :

وتتألف من مندوبى الدول الاعضاء (٣٦) . وتتولى وضع السياسة العامة للمنظمة ، وأية مسألة يحيلها اليها المجلس ، ويختــار الدول الاعضــاء فى المجلس ، ويعتمد الميزانية .

وتعقد الجمعية اجتماعاتها مرة على الاقل كل ثلاثة اعــوام . ويجوز ان تعقد دورات استثنائية .

ويتم التصويت داخل الجمعية بأغلبية اصوات الحاضرين المشتركين فى التصويت ما لم يوجد نص صريح يقضى بغير ذلك .

---

(٣٦) بلغ عدد الأعضاء ، فى عام ١٩٧٣ ، ١٢٢ دولة . ولم يشترك الاتحاد السوفييتى وبعض الدول الاشتراكية فى المنظمة .

٢ – المجلس :

هو الجهاز التنفيذى للمنظمة . ويتكون من مندوبى سبع وعشرين دولة تنتخبها الجمعية العامة ، لمدة ثلاث سنوات ، بشرط مراعاة التمثيل الجغرافى العادل ، وتمثيل الدول التى تملك امكانيات كبيرة فى مجال الطيران المدنى . وينتخب المجلس رئيسه .

ويتولى المجلس تنفيذ توجيهات الجمعية العامة . وينشىء المعايير الخاصة بالملاحة الجوية الدولية ، وينشر كافة المعلومات والبيانات المتعلقة بهذه الملاحة . كما يقوم المجلس ، بناء على طلب من الدول الاعضاء المعنية ، بالفصل فى المنازعات المتعلقة بالملاحة الجوية المدنية ، ويكون قراره ملزما (٣٧) .

وتساعد المجلس فى اداء مهمته بعض اللجان الفرعية المتخصصة التى يقوم بانشائها ، مثل لجنة النقل الجوى واللجنة القانونية .

٣ – لجنة الملاحة الجوية :

وتتكون من اثنى عشر عضوا يختارهم المجلس من بين الاشخاص الذين تعينهم الدول الاعضاء . وتختص بالمسائل الفنية المتعلقة بالطيران ، وخاصة دراسة التعديلات الواجب ادخالها على ملاحق اتفاقية شيكاغو ، واقتراح تكوين مجموعات عمل فنية فى موضوعات معينة ، وتزويد الاعضاء بالمعلومات المفيدة فى تقدم الملاحة الجوية .

٤ – الامين العام :

ويقوم المجلس بتعيينه . وهو مسئول عن العمل الادارى بالمنظمة . ويعاونه عدد من الموظفين الاداريين والخبراء الفنيين .

---

(٣٧) ويمكن استئناف قرارات المجلس أمام محكمة العدل الدولية أو محكمة تحكيم خاصة .

راجع :

Yemin (E.), «Legislative powers in the United Nations and Specialized Agencies», Leyden, 1969, p. 116; Manin (A), «Le pouvoir de décision de l'O.A.C.I.», thèse Paris, 1967.

وقد نجحت المنظمة ، بالتعاون مع الدول الاعضاء ، فى انشاء انظمة خدمات موحدة للارصاد الجوية ، وفى الإشراف على حركة الطيران المدنى والمواصلات الدولية وتامين سلامة الملاحة الجوية وتبسيط الإجراءات التى تطبق على الطائرات وملاحيها ، فضلا عن المعونات الفنية التى قدمتها للدول المتخلفة فى مجال النقل الجوى .

وقد انشأت المنظمة بعض المكاتب الاقليمية منها المكتب الاقليمى لمنطقة الشرق الاوسط وشرقى أفريقيا ، ومقره القاهرة .

(١٠) اتحاد البريد العالمى : Union Postale Universelle (UPU)

(أ) نشأة الاتحاد :

انشىء بمقتضى اتفاقية البريد الدولية التى وقعتها فى ٩ اكتوبر ١٨٧٤ ، فى برن ، كل دول أوروبا والولايات المتحدة ومصر ، والتى أصبحت سارية المفعول ، بعد تصديق اثنتين وعشرين دولة عليها اعتبارا من اول يوليو ١٨٧٥ . وتم الوصل بين الاتحاد والامم المتحدة اعتبارا من اول يوليو ١٩٤٨ . ومقر الاتحاد مدينة برن ، بسويسرا .

(ب) أهداف الاتحاد :

١ ــ تنظيم وسائل الخدمة البريدية وفق مبادىء ونظم متشابهة وتقوية أواصر التعاون الدولى فى هذا الميدان ، بحيث يجمع الدول الاعضاء اقليم بريدى واحد .

٢ ــ تقديم المعونة الفنية البريدية اذا طلبتها الدول الاعضاء .

٣ ــ الاشراف على قيام كل دولة عضو بنقل البريد الخاص بالدول الاعضاء الاخرى بنفس العناية التى تنقل بها بريدها الوطنى ، وعلى مدى التزامها بالتعريفة البريدية الدولية الموحدة .

(جـ) فروع الاتحاد :

١ ـ المؤتمـــر :

ويتكون من ممثلين عن جميع الاعضاء (٣٨) . وهو السلطة العليـــا للاتحاد التى تتولى وضع سياسته العامة وتشرف على نشاطة . وله حق تعـــديل اتفاقية البريد الدولية والاتفاقيات الفرعية .

ويعقد المؤتمر دورة عادية مـــرة كل خمس سنوات ، ويجوز أن يعقد دورات غير عادية ، بناء على طلب ثلثى الاعضاء على الاقل .

٢ ـ المجلس التنفيذى :

ويتألف من واحـــد وثلاثين عضوا ينتخبهم المؤتمـــر ، مع مراعاة مبدأ التوزيع الجغرافى العادل .

ويتصل المجلس اتصالا وثيقا بادارات البريد الوطنية ، ويجرى الدراسات ويرفعها الى المؤتمر . ويتولى الاشراف على المكتب الدولى ، وتنظيم علاقة الاتحاد بالامم المتحدة والوكالات المتخصصة .

ويجتمع المجلس مرة كل عام .

٣ ـ المجلس الاستشارى للبحوث البريدية :

ويتكون من ثلاثين عضوا ينتخبهم المؤتمر . ويختص باعداد الدراسات وتقديم الآراء بشأن المشكلات الفنية المتعلقة بالخـدمة البريدية . ويدرس بصفة خاصة صور التعاون الفنى الواجب تقديمها للدول الناميـــة . وهو يجتمع مرة ، على الاقل ، كل عام .

٤ ـ المكتب الدولى :

وهو السكرتارية الادارية الدائمة للاتحاد . ويتولى أيضا تقديم خدمات

---

(٣٨) يعتبر اتحاد البريد العالمى أكثر المنظمات الدولية اتساعا فى العضوية ، إذ يضم كل دول العالم .

مالية للادارات البريدية ، ومعاونة الدول على تنسيق أوجه التعاون الفنى بينها ، فى مجال الخدمة البريدية . كما يقوم المكتب بمهمة الاتصال والاعلام فيما يخص أنشطة الاتحاد .

(١١) الاتحاد الدولى للمواصلات السلكية واللاسلكية :

Union Internationale de Télécommunications (UIT-ITU).

(أ) نشأة الاتحاد :

تأسس الاتحاد بمقتضى اتفاقية باريس فى ١٧ مايو ١٨٦٥ ، تحت اسم اتحاد التلغراف الدولى . وعندما حلت اتفاقية مدريد للمواصلات السلكية واللاسلكية المبرمة فى عام ١٩٣٢ محل اتفاقات التلغراف والراديو التى كانت قائمة آنذاك ، أصبح يطلق عليه اسم الاتحاد الدولى للمواصلات السلكية واللاسلكية . وقد أعيد تنظيم الاتحاد فى الاعوام ١٩٤٧ ، ١٩٥٢ ، ١٩٥٩ ، ١٩٦٥ ، وتم ابرام اتفاق وصل بينه وبين الامم المتحدة ، عام ١٩٤٧ . ومقره مدينة جنيف .

(ب) أهداف الاتحاد :

١ — وضع تنظيم دولى لكافة انماط المواصلات السلكية واللاسلكية الدولية ، بما فى ذلك اتصالات الفضاء اللاسلكية .

٢ — تحسين خدمات الاتصالات (٣٩) وتوسيع نطاقها والعمل على توفيرها لكافة الدول .

٣ — توزيع الموجات اللاسلكية وتسجيلها .

٤ — تطوير الأساليب الجديدة فى الاتصالات ، مثل اتصالات الفضاء ، ومنع التداخل الضار بين محطات الاذاعة .

(٣٩) وتشمل التليفون والتلغراف والإذاعة والتليفزيون واتصالات الفضاء ، والاتصالات فى الجو والبحر.

(ج) فروع الاتحاد :

١ ـ المؤتمـــر المفوض :

وهو الهيئة العليا فى الاتحاد . ويتكون من ممثلى كل الدول الاعضاء (٤٠) . ويقوم بدراسة التقارير المقدمة من مجلس الادارة ، ويختار اعضاء هــذا المجلس ، ويعقد الميزانية ، ويبرم ويعـــدل الاتفاقات الدولية بين الاتحاد والمنظمات الدولية الاخرى . ويجتمع مرة كل خمس سنوات .

٢ ـ مجلس الادارة :

ويتألف من تسعة وعشرين عضوا ينتخبهم المؤتمر المفوض ، مع مراعاة مبــدأ التوزيع الجغــرافى العــادل . ويتــولى الاشراف على المسائل المالية والادارية ، ويعد مشروع الميزانية ، كما يضـــع مشروعات علاقة الاتحاد بالمنظمات الدولية الاخرى . ويجتمع مرة كل عام ، وإن كان يمكن عودته الى دورات استثنائية .

٣ ـ اللجان الفنيـــة :

وهى لجان متخصصة معاونة للمجلس الادارى ومنها لجنـــة تسجيل الذبذبات ، واللجنة الاستشارية للإذاعة ، واللجنــة الاستشارية للتلغراف والتليفون .

ويعقد الاتحاد مؤتمــرات ادارية عالميـــة لبحث التعديلات الخاصــة بالتعليمات الادارية (تعليمات التلغراف والتليفون والراديو والاذاعــة) ، ومؤتمـــرات ادارية اقليمية لبحث المسائل الخاصة بالاتصـــالات السلكية واللاسلكية ذات الطابع الإقليمى .

---

(٤٠) توجد ، إلى جانب العضوية الكاملة التى تمنح الدولة حق التصويت ، عضوية منتسبة ، يمكن أن تكتسبها مناطق غير كاملة السيادة ، فتعطيها كافة حقوق وواجبات الأعضاء ، باستثناء حق التصويت .

(١٢) منظمة الارصاد الجوية العالمية :

Organisation Météorologique Mondiale (OMM-WMO).

(أ) نشأة المنظمة :

نشأت المنظمة بمقتضى اتفاقية الارصاد الجوية الدوليه التى تم توقيعها فى ١١ اكتوبر ١٩٤٧ ، فى واشنطن ، والتى أصبحت سارية المفعول ، باكتمال اجراءات التصديق ، فى ٢٣ مارس ١٩٥٠ . وقد تم وصلها بالامم المتحدة بمقتضى اتفاق ، اصبح ساريا فى ٢٠ ديسمبر ١٩٥١ . ومقر المنظمة مدينة جنيف .

(ب) أهداف المنظمة :

١ — تسهيل التعاون الدولى فى ميدان الارصاد الجوية ، وتشجيع اقامة مراكز لأداء خدمات الارصاد الجوية .

٢ — تشجيع اقامة وسائل تبادل المعلومات عن الاحــوال الجوية على وجه السرعة .

٣ — العمل على توحيد نشرات الارصاد الجوية ، وضــمان اذاعة هذه النشرات بطريقة منتظمة .

٤ — تشجيع استخدام علم الارصاد الجوية فى ميادين الطيران والملاحة البحرية والزراعة ومظاهر النشاط الاخرى .

٥ — تشجيع البحث والتدريب فى ميدان الارصاد الجوية ، وتبــادل تقارير الطقس على المستوى الدولى .

(ج) فروع المنظمة :

١ — المؤتمر العالمى :

ويتكون من ممثلين عن جميع الدول الاعضــاء . وتمثل كل دولة فيــه بواسطة رئيس ادارة الارصاد الجوية بها .

ويتولى المؤتمر وضع السياسة العامة للمنظمة ، واقرار اللوائح الفنية المتعلقة بالارصاد الجوية . وتصدر قراراته بأغلبية ثلثى الحاضرين المشتركين فى التصويت ، باستثناء بعض المسائل التى تكفى فيها الإغلبية العادية ، مثل انتخاب اعضاء اللجنة التنفيذية ، والدعوة لعقد دورة غير عادية للمؤتمر . ويجتمع المؤتمر مرة كل أربع سنوات .

٢ — اللجنة التنفيذية :

وتتألف من أربعة وعشرين عضوا . وتتولى الاشراف على تنفيذ قرارات المؤتمر وتوجيهاته . كما تعد الدراسات حول المسائل ذات المصلحة الدولية المشتركة ، وتزود الدول الاعضاء بالمعلومات الفنية .

وتجتمع اللجنة مرة ، على الاقل ، كل عام .

٣ — اللجان الاقليمية :

توجد ست لجان اقليمية للمنظمة تعمل تحت اشراف اللجنة التنفيذية وهى : لجنة افريقيا — لجنة آسيا — لجنة امريكا الجنوبية — لجنة امريكا الشمالية والوسطى — لجنة أوروبا — لجنة غرب المحيط الهادى .

٤ — اللجان الفنية :

هناك ثمان لجان تقوم باعداد دراسات حول مشكلات الارصاد الجوية والتطورات الحديثة فى الميادين المتخصصة ، وهى لجان المجموعات الاساسية وادوات المراقبة واساليبها والعلوم الجوية وعلوم الارصاد الجوية المتعلقة بالملاحة وعلم الظواهر الجوية المائية والتطبيقات المتعلقة بعلمى الارصاد والمناخ .

٥ — الامانة العامة :

ويراسها امين عام ، تعاونه مجموعة من الموظفين الذين يتولون الاعمال الادارية للمنظمة .

وقد قامت المنظمة بعدة دراسات خاصة باستخدام الأقمار الصناعية ، كما أوصت حديثا بانشاء « ساعة الطقس العالمية » ، على أساس الأقمار الصناعية ، وبانشاء شبكة من المراكز العالمية والاقليمية ، كما أعدت برنامجا دوليا للبحوث الخاصة بارصاد الجوية على ضوء التطورات فى الفضاء الخارجى .

(١٣) المنظمة الاستشارية الحكومية للملاحة البحرية :

Organisation Intergouvernementale Consultative de la Navigation Maritime (OMCI-IMCO)

(أ) نشأة المنظمة :

تم انشاء المنظمة فى نهاية مؤتمر الامم المتحدة البحرى الذى عقد فى جنيف ، بمقتضى اتفاق وقعت عليه خمس وثلاثون دولة ، فى ٦ مارس ١٩٤٨ . وقد أصبح الاتفاق نافذ المفعول فى ١٧ مارس ١٩٥٨ ، حين تم التصديق عليه من أحدى وعشرين دولة ، من بينها سبع دول تبلغ حمولة سفن كل منها مليون طن على الأقل . ومقر المنظمة لندن .

(ب) أهداف المنظمة :

١ — دعم التعاون وتبادل المعلومات بين الحكومات فيما يتعلق بالمسائل الفنية الخاصة بالشحن فى مجال التجارة الدولية .

٢ — اتخاذ أفضل الوسائل العلمية لتأمين سلامة الملاحة فى البحار وضمان كفاءتها .

٣ — توحيد الأنظمة واللوائح فى مجال الملاحة البحرية .

٤ — العمل على ازالة صور التمييز فى المعاملة ومختلف القيود التى تعوق الملاحة البحرية .

٥ — بحث كل الأمور المتعلقة بالملاحة البحرية التى تحملها اليها الامم المتحدة أو وكالاتها المتخصصة .

٦ ــ اعداد مشروعات الاتفاقيات واللوائح وعقد المؤتمرات الدوليـــة فى شئون الملاحة (٤١) .

وتبـــاشر المنظمة اختصاصاتها ، تحقيقا للاهـــداف السابقة ، بصفة استشارية ، ودون أن تملك اصـدار قرارات ملزمة . بـل أن كثـيرا من الموضوعات الهامة فى نطاق الملاحة البحرية ، مثل تحـــديد الرسوم وعقود النقل البحرى والتأمين ، لا تدخل فى اختصاصات المنظمة أصلا .

(ج) فروع المنظمة :

١ ــ الجمعية العامة :

وتتكون من ممثلى جميع الدول الاعضـــاء ، وتختص برسم السياسة العامة للمنظمة ، وتقر الميزانية ، وتختار أعضاء المجلس واعضاء لجنة تأمين الملاحـــة .

وتجتمع الجمعية مرة كل سنتين .

٢ ــ المجلس :

ويتألف من ثمانيـــة عشر عضوا ، ستة منهم يمثلون الدول التى يكون لها أكبر مصلحة فى توفير خـــدمات النقل البحرى ، وستة يمثلون الدول التى يكون لهـــا أكبر مصلحة فى التجارة البحرية الدولية ، وستة يمثلون الدول التى لا تدخـــل فى أى من المجموعتين السابقتين ، وانما يكون لها ، مع ذلك ، مصلحة خاصـــة فى الملاحة والشحن البحرى ، ويؤدى انتخابها الى كفالة تمثيل كل المناطق الجغرافية الكبرى فى العالم .

ويتـــولى المجلس متابعة تنفيـــذ برامج العمل . وهو يجتمع مرتين كل عـــام .

---

(٤١) لعبت المنظمة دورا هاما فى إعداد وتعديل الاتفاقيات الدولية المتعلقة بتأمين الملاحة البحرية ومنع تلوث البحار .

٣ ـ لجنـــة تأمين الملاحة :

وتضم ستة عشر عضوا ، ثمانية منهم يتم اختيارهم من بين أكبر عشر دول فى مجال ملكية السفن ، واربعة يمثلون المناطق الآتيـــة : أفريقيا ـ الامريكيتين ـ آسيا ومنطقة جزر المحيط الهادى ـ أوروبا . أما الاعضـاء الاربعة الآخـــرين فيمثلون الدول ذات المصلحة فى تأمين الملاحة ، والتى لا تدخل فى أى من المجموعتين السابقتين .

وتباشر اللجنـــة اختصاصات المنظمة بالنسبة لما يتعلق بتأمين وسلامة الملاحة البحرية ، عن طريق التوصيات التى توجهها للدول الاعضاء .

٤ ـ اللجنـــة القانونية :

وقد انشأها المجلس عام ١٩٦٧ ، وعضـــويتها مفتـــوحة لكل الدول الاعضاء . وتختص بدراسة المسائل القانونية التى تهم المنظمة .

٥ ـ الامانة العـــامة :

وتتألف من أمين عام وامين عام مساعد وسكرتير لجنـــة تأمين الملاحة ، وعدد من الموظفين . وتتولى الاعمال الادارية للمنظمة .

(١٤) الاتفاق العام للتعريفات الجمركية والتجارية (الجات) :

Accord Général sur les Tarifs Douaniers et de Commerce (GATT)

(أ) نشأة الاتفاق :

كانت قيود التجارة فى الثلاثينات من هذا القرن من الاسباب الرئيسية للأزمة الاقتصادية العالمية . وقد دفعت هذه الظروف الى المناداة بمبـــدأ حرية التجارة وعدم التفرقة ، والتفكير فى انشاء منظمة دولية ، بهـــدف توسيع التجارة العالمية وتخفيف القيود عليها . وفى ٢٤ مارس ١٩٤٨ تم ، فى هافانا ، توقيع اتفاقية بانشاء منظمة التجارة الدوليـــة ، الا انه لم يتم التصديق عليها من الاغلبية المنصوص عليها (٢٧ دولة) ، وبالتـــالى لم تخرج الى حيز التنفيذ .

على أنه تم الاتفاق ، بين الدول المسئولة عما يزيد على أربعــة أخماس التجارة العالمية ، على مجموعة اتفاقيات سميت « الاتفاق العام للتعريفات الجمركية والتجارة » (الجات) (٤٢) . وقد أصبح الاتفاق نافذا اعتبارا من أول يناير سنة ١٩٤٨ . وفى عام ١٩٥٥ أدخلت بعض التعديلات على هــذا الاتفاق . ومقر الجات مدينة جنيف .

(ب) أهداف الاتفاق :

١ ـ العمل على عدم التمييز بين الدول فى مجال التجارة الدولية .

٢ ـ العمــــل على خفض الرســـوم الجمركية عن طريق المفاوضـــات بين الدول .

٣ ـ العمل على القضـــاء على الاجراءات المعوقة لزيادة الصـــادرات والواردات ، مع العناية بصفة خاصة بالتوسع فى صادرات الدول الناميـــة (٤٣) .

٤ ـ العمل على ان تكون حماية الصناعات المحلية عن طريق التعريفات الجمركية ، وليس على أساس اى قيود أخرى .

٥ ـ تشجيع التعاون والتشاور بين الدول لحل مشـــاكل التجـــارة الدوليـــة .

---

(٤٢) وترى غالبية الفقه ان (الجات) ليست منظمة دولية أو وكالة متخصصة . وإنما مجرد مجموعة اتفاقيات دولية . راجع :

Bowett (D.W.), «The Law of International Institutions», 1975, p. 106.

أنظر عكس هذا الرأى عند :

Touscoz (J.), Juris — Classeur de droit international, fasc. 131, 1971, p. 4.

(٤٣) أنشأت الجات فى عام ١٩٦٤ « المركز التجارى الدولى » تحقيقا لهذا الهدف . وهو يقدم المعلومات والتوصيات بالنسبة لأسواق التصدير ، ويساعد فى انشاء خدمات تصديرية ، وتدريب الأفراد فى هذا المجال .

ويدير شئون (الجات) سكرتارية .

وتنظم (الجات) حاليا ، بطريق مباشر أو غير مباشر ، حوالى ٨٠٪ من التجارة الدوليـــة .

وقد عقدت ستة مؤتمرات دولية لاعضائها ، تحققت من خلالها تخفيضات بعيدة المدى فى التعريفات الجمركية ، وأدت الى ازالة كثـــير من الحواجز التى تعوق نمو التجارة الدولية ، الا انها لم تنجح فى تحقيق رغبات الدول المتخلفة فى دعم خطوات التنمية بها (٤٤) .

(١٥) الوكالة الدولية للطاقة الذرية :

Agence Internationale de l'Energie Atomique (AIEA-IAAE)

(أ) نشأة الوكالة :

تم توقيع الاتفاقية المنشئة لهذه الوكالة فى ٢٦ أكتوبر ١٩٥٦ ، فى مؤتمر دولى عقد فى مقر الامم المتحدة ، بحضور اثنين وثمانين دولة ، فى الفترة من ٢٠ سبتمبر الى ٢٦ أكتوبر ١٩٥٦ . واصبحت الاتفاقية سارية المفعول منذ ٢٩ يوليو ١٩٥٧ ، بالتصديق عليها من ثمان عشرة دولة من الدول الموقعــة لها ، ثلاث منها على الاقل من الدول الآتيـــة : كنـــدا وفرنسا والاتحاد السوفييتى والملكة المتحدة والولايات المتحدة الامريكية . ومقـــر الوكالة مدينــــة ڤيينا .

والوكالة الدولية للطاقة الذرية ليست وكالة متخصصة بالمعنى الفنى ، ولكنها تعمل تحت رعاية الامم المتحدة ، دون أن تفقد شخصيتها الدولية المستقلة .

وقد تم تحديد صلات العمل بين الوكالة والامم المتحدة بمقتضى اتفاقية ، وافق عليها المؤتمر العام للوكالة فى ٢٣ أكتوبر ١٩٥٧ ، والجمعية العـــامة للامم المتحدة فى ١٤ نوفمبر ١٩٥٧ . وتقضى المادة الاولى من هذه الاتفاقية

---

(٤٤) ولذلك دفعت هذه الدول الجمعية العامة للأمم المتحدة الى انشاء « لجنة الأمم المتحدة للتجارة والتنمية » (UNCTAD) ، فى عام ١٩٦٤ . راجع :

Bowett (D.W.), «The Law of International Institutions», 1975, p. 106.

بان الوكالة تقر اختصاصات الامم المتحدة ، كمـــا وردت فى ميثاقها ، فى مجال السلم والامن الجماعى ، ومجال التعاون الاقتصـــادى والاجتماعى . وأن الوكالة ستمارس مسئولياتها « دون اخلال بحقوق ومسئوليات الامم المتحدة فى مجال استخدام الطاقة الذرية ، ومن اجل أهداف سلمية » .

وتلتزم الوكالة بتقديم تقرير سنوى للجمعية العامة ، الى جانب تقارير أخرى لمجلس الامن والمجلس الاقتصـــادى والاجتماعى وباقى فروع الامم المتحدة ، فيما يتعلق بالموضـــوعات التى تدخل فى اختصاصاتهم . ويملك الامين العام للامم المتحدة حق الاشتراك فى مداولات فرعى الوكالة (المؤتمر العام ومجلس المحافظين) ، المتعلقة بمسائل ذات طابع عام ، دون أن يكون له حق التصويت ، كما يملك مدير عام الوكالة حق حضور جلسات الجمعية العـــامة ولجانها المختلفة وكذا جلسات المجلس الاقتصـــادى والاجتماعى ومجلس الوصاية وفروعهما ، دون حق التصويت .

وتقضى الاتفاقية أيضا بتبادل الوثائق والمعلومات بين المنظمتين ، باستثناء ما قد تراه أى منهما ذا طابع سرى .

وقد اختلف الفقه فى تكييف طبيعة العلاقة بين الوكالة والامم المتحدة . فعلى حين يرى البعض انها رابطة تفوق بكثير ما يقوم بين الهيئة العالميـــة وباقى الوكالات المتخصصة ، وتجعل الوكالة فى حـــكم فرع ثانوى لمجلس الامن ، يرى البعض الآخـــر أن طبيعة العلاقتين واحـــدة ، وان اختلفت فى الدرجة .

(ب) أهداف الوكالة :

١ ـــ تشجيع اسهام الطاقة الذرية فى خـــدمة قضايا السلام والصحة والرخـــاء .

٢ ـــ تقديم الخدمات والمعـــدات والمنشآت اللازمة للأبحاث الخاصة باستخدام الطاقة الذرية فى الأغراض السلمية (٤٥) .

---

(٤٥) اشتركت الوكالة مع مصر فى انشاء مركز الشرق الأوسط الإقليمى للنظائر المشعة بالقاهرة ، فى عام ١٩٦٣ .

٣ ـ ضمان عدم استخدام اى معونة تقدمها الوكالة او تقدم بناء على طلبها أو تحت اشرافها فى الأغراض الحربية .

٤ ـ تشجيع تبادل الخبرات العلمية والفنية وتدريب العلماء فى مجال الطاقة الذرية .

٥ ـ التعاون مع الهيئات الدولية المعنية فى وضع قواعد الوقاية الصحية من أضرار الاشعاعات الذرية ، وحماية الأرواح والأموال أثناء نقل المواد المشعة .

(ج) فروع الوكالة :

١ ـ المؤتمر العام :

ويتكون من ممثلى جميع الدول الاعضاء . ويضع سياسة الوكالة وله ان يناقش أى موضوع يدخل فى اختصاصها ، وأن يصدر توصيات بشأنه . كما يتولى ابرام الاتفاقات مع الامم المتحدة والوكالات المتخصصة والدول .

ويعقد دورة عادية كل سنة ، وله أن يعقد دورات غير عادية اذا اقتضى الأمر .

٢ ـ مجلس المحافظين :

ويتكون من خمسة وعشرين عضوا يتم اختيارهم على النحو الآتى : يقوم المجلس القائم بتعيين اكثر خمس دول تقدما فى مجال الطاقة الذرية ، كما يقوم بتعيين الدولة التى تكون أكثر تقدما فى هذا المجال فى المناطق التالية : امريكا الشمالية ، امريكا اللاتينية ، أوروبا الغربية ، أوروبا الشرقية ، أفريقيا والشرق الأوسط ، آسيا الجنوبية ، آسيا الجنوبية الشرقية ، الشرق الأقصى . وفضلا عن ذلك يختار المجلس دولتين من الدول المنتجة للمواد الخام (٤٦) ، ودولة أخرى من بين الدول التى تقدم المعونة الفنية .

---

(٤٦) وهى بلجيك وبولندا وتشيكوسلوفاكيا والبرتغال .

وبالاضافة الى هؤلاء يقوم المؤتمر العام بانتخاب اثنى عشر عضوا ، مع مراعاة التوزيع الجغرافى العادل .

ويتولى المجلس تنفيذ المهـــام المنوطة بالوكالة . ويكون مسئولا امام المؤتمر العـــام .

٣ ــ المدير العـــام :

هو الرئيس الادارى للوكالة . ويتم تعيينه بواسطة مجلس المحافظين ، بعد موافقة المؤتمر العام ، ولمدة أربع سنوات .

وتلتزم الوكالة ، فى ممارسة وظائفها بأن تمتنع عن اى ضغوط سياسية او اقتصادية او عسكرية ، ضد الدول التى تقدم لها المساعدات .

وقد أبرمت الوكالة عـــدة اتفاقيات دولية مع منظمات دولية ووكالات متخصصة ، مثـــل منظمة العمل الدولية ، ومنظمة الاغـــذية والزراعة ، ومنظمة الصحة العالمية .

محتويات الكتاب

صفحة

الفصل الثالث
النظام القانونى للمنظمات الدولية

القسم الثانى

الأمم المتحدة

الفصل الأول

ميثاق الأمم المتحدة

الفصل الثانى

أهداف ومبادىء الأمم المتحدة

الفصل الثالث

العضوية فى الأمم المتحدة

الفصل الرابع

الفروع الرئيسية للأمم المتحدة

صفحة

الفصل الخامس

منظمة الدول الأمريكية

الفصل السادس

الأحلاف العسكرية

القسم الرابع

المنظمات المتخصصة

الفصل الأول

تعريف المنظمات المتخصصة والعلاقة بينها وبين الأمم المتحدة

صفحة

الفصل الثانى

النظم القانونى للمنظمات المتخصصة المرتبطة بالأمم المتحدة

اسم الكتاب	المنظمات الدولية
اسم المؤلف	مفيد محمود شهاب
رقم اليومية	٢١٠٩
رقم التصنيف	١١و ٤٣١

رقم الاستعارة	تاريخ الاستعارة	تاريخ الاعادة	ملاحظات


Bibliotheca Alexandrina
1523240